

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES ACCIDENTS DU TRAVAIL

EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

Présentée et soutenue le mardi 2 février 1926, à 2 heures.

PAR

Léonce BRISSAUD

Diplômé de l'École des Sciences Politiques

Président : M. A. MESTRE, professeur

Suffragants : { MM. MOREL, professeur
J. DE LA MORANDIÈRE, professeur

PARIS

JOUBE & C^e, ÉDITEURS

45, RUE HACHINE, 45

1926

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES ACCIDENTS DU TRAVAIL

EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

Présentée et soutenue le mardi 2 février 1926, à 2 heures.

PAR

Léonce BRISSAUD

Diplômé de l'École des Sciences Politiques

Président : M. A. MESTRE, professeur

Suffragants : { *MM. MOREL, professeur*
J. DE LA MORANDIERE, professeur

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1926

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



LES ACCIDENTS DU TRAVAIL

EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE

INTRODUCTION

Le développement prodigieux des services publics, la pénétration incessante de l'administration dans le domaine de l'industrie, ont obligé l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics, à s'assurer le concours d'une armée toujours plus nombreuse de collaborateurs. Afin de s'attacher par des liens plus fermes ceux qui s'engageaient à le servir, l'employeur administratif a su trouver auprès du Parlement l'appui financier nécessaire pour faire participer ses travailleurs aux heureux effets des réformes sociales.

La question des accidents du travail devait tout naturellement retenir en premier lieu l'attention de l'administration. Ses agents, dans l'accomplissement de leur tâche, sont exposés aux risques inhérents à toute profession, accident, infirmité ou maladie, à la suite desquels ils peuvent subir une incapacité de travail totale ou partielle, permanente ou tempo-

raire. Leur employeur doit leur garantir sa protection éventuelle, leur assurer un minimum de sécurité pécuniaire.

Dans le droit commun, la jurisprudence française du xix^e siècle, prenant pour base de ses décisions en matière de responsabilité patronale les articles 1382 et suivants du Code civil, refusait toute indemnité au salarié victime d'un accident du travail, hors le cas de faute du patron ou d'un de ses préposés. Les efforts du législateur en vue d'améliorer le sort des travailleurs frappés accidentellement d'une incapacité de travail, aboutirent, après une gestation de dix-huit années, au vote de la loi du 9 avril 1898. Cette loi, applicable aux établissements industriels, a placé toutes les causes d'accident, faute ou cas fortuit, sous l'empire d'un même principe, a consacré la théorie du risque professionnel et l'obligation transactionnelle d'une indemnité forfaitaire au profit des victimes d'accidents du travail.

Depuis cette époque, plusieurs textes sont venus faciliter l'application de cette loi ou étendre ses dispositions :

Loi du 30 juin 1899 sur les accidents du travail agricole causés par des machines à moteur inanimé.

Loi du 12 avril 1906 qui a étendu à toutes les entreprises commerciales le principe du risque professionnel.

Loi du 21 juillet 1907 qui a donné à tout employeur non assujetti la faculté d'adhérer à la législation sur les accidents du travail.

Loi du 15 juillet 1914 étendant les dispositions de la loi de 1898 aux entreprises forestières.

Loi du 25 octobre 1919 assimilant à l'accident, la maladie professionnelle.

Loi du 15 décembre 1922 applicable aux entreprises agricoles.

Loi du 2 août 1923 protégeant les gens de maison.

En face du développement de la législation ouvrière, quelle allait être l'attitude de l'administration ? L'état patron se soumettrait-il aux règles posées par l'état législateur ?

A la vérité le régime administratif de législation sociale n'est pas uniforme ; à côté des lois ouvrières énumérées plus haut, des lois spéciales sont intervenues en faveur des seuls travailleurs administratifs, lois bientôt remplacées par de nouvelles, mieux en harmonie avec la tendance du législateur. La coexistence de ces deux législations, leur application concurrente, devait soulever bien des difficultés, difficultés aggravées par la distinction faite par l'administration entre ses agents. Bien que cette diversité de traitements tende à s'atténuer depuis la guerre, elle n'a pas disparu : la base de l'indemnisation est différente selon que la victime compte parmi les travailleurs de l'administration de l'une des trois catégories suivantes :

a) Les fonctionnaires ou employés, compris dans le cadre permanent et régulier d'une administration, et dont la situation est réglée par un statut juridique impersonnel, légal ou réglementaire ;

b) Les auxiliaires, dont la situation toute temporaire est déterminée par un statut de même nature ;

c) Les ouvriers ou employés qui sont liés à l'administration par un contrat ordinaire de louage de services.

C'est l'évolution de ce régime et ses modalités actuelles que nous nous sommes proposés d'étudier.

CHAPITRE PREMIER

RÉGIME APPLICABLE AUX FONCTIONNAIRES APPARTENANT AU CADRE RÉGULIER ET PERMANENT D'UNE ADMINISTRATION

§ 1. — Etude de la loi du 9 juin 1853

L'Assemblée Constituante avait posé en principe dans l'article 17 de la loi du 22 août 1790, qu'il était juste que l'Etat concédât des pensions aux fonctionnaires qui auraient contracté des infirmités ou reçu des blessures dans l'exercice de fonctions publiques.

Tous les gouvernements se sont soumis à l'autorité de ce principe et les divers lois et règlements qui sont intervenus dans la première moitié du xix^e siècle n'ont fait qu'en modifier l'application.

La première idée du législateur fut de faire de la pension une récompense nationale; aucune retenue n'était perçue sur les traitements, aussi un petit nombre seulement de fonctionnaires était-il appelé à bénéficier de ces dispositions. Leur privilège ne devait d'ailleurs pas être de longue durée. Dès l'an IV, les difficultés financières empêchèrent le Trésor de s'acquitter de ses dettes; pour se suffire à eux-mêmes, ceux que l'Etat était impuissant à protéger créèrent des caisses de pensions et retraites, alimentées par des retenues sur les traitements, sur

le modèle des caisses constituées en 1778 par la Ferme générale en faveur de ses employés. Cet exemple fut suivi par divers services publics dont les agents étaient exclus de l'application de la loi de 1790. Mais par suite du défaut de constitution d'un fonds de capitalisation lors de leur création, les caisses furent obligées de faire appel aux subventions de l'Etat ; celui-ci, loin de s'en désintéresser, en fut le régulateur souverain. Chaque année, dès 1818, il fut ouvert au budget un crédit supplétif des fonds de retenue pour permettre aux caisses de remplir leurs engagements ; en 1825 une ordonnance les obligea à s'unir pour former une caisse générale, toujours subventionnée par l'Etat.

La suppression de cette caisse, trop pauvre pour avoir son autonomie, fut enfin décidée, et les pensions des fonctionnaires inscrites au Grand Livre de la Dette Publique par la loi du 9 juin 1853.

Ce texte établit et généralisa le système de la rémunération directe par le Trésor, sous la condition de percevoir des retenues sur les traitements. Si les pensions de retraite pour la vieillesse formaient la partie la plus importante de la loi, néanmoins le législateur n'eut garde de passer sous silence la situation de l'agent victime d'un accident dans l'exercice de ses fonctions, que souvent, comme conséquence, il sera forcé d'abandonner.

L'article 11, dans ses trois paragraphes s'appliquant à divers cas, s'efforçait de donner satisfaction aux intéressés.

Le paragraphe 1^{er} visait le cas des fonctionnaires et employés qui auraient été mis hors d'état de continuer leur service, soit par suite d'un acte de dévouement dans un intérêt public ou en exposant leurs jours pour sauver la vie d'un de leurs concitoyens, soit par suite de lutte ou de combat soutenu dans l'exercice de leurs fonctions. La pension qui leur était accordée était la récompense d'un acte volontaire et exceptionnellement courageux, qui indiquait chez le fonctionnaire qui en avait été victime une haute conscience de ses devoirs. Un cas typique est celui de cet employé du Palais des Tuileries qui fut blessé en 1871, en se rendant à son poste malgré le feu des insurgés.

Bien que ne visant pas expressément l'accident, ce paragraphe devait être rappelé, attendu que la lutte soutenue dans l'exercice des fonctions se rattache à la catégorie d'événements que la loi du 9 avril 1898 comprend sous la dénomination d'accidents.

Le paragraphe 2 se rapportait particulièrement à notre matière : il accordait exceptionnellement une pension « quels que soient leur âge et la durée de leur activité, aux fonctionnaires ou employés qu'un accident grave résultant notoirement de l'exercice de leurs fonctions, met dans l'impossibilité de les continuer ».

Ce texte exigeait donc une preuve régulière de l'accident. Le décret interprétatif du 9 novembre 1853, dans son article 35 indiquait que par « notoirement » la loi avaient voulu que l'événement don-

nant ouverture à pension fût constaté par un procès-verbal en due forme, dressé sur les lieux au moment où il était survenu, ou tout au moins par un acte de notoriété rédigé par un notaire ou un juge de paix (circulaire 21 mars 1901) sur les déclarations des témoins et corroboré par les attestations conformes de l'autorité municipale ou des supérieurs immédiats du fonctionnaire.

Pour obtenir une pension, la victime d'un accident régulièrement constaté devait être mise hors d'état de continuer ses fonctions. Une simple incapacité temporaire ne lui donnait droit qu'à une mise en congé. Par conséquent dans les cas prévus par les deux paragraphes précédents, le fonctionnaire pouvait conserver l'intégralité de son traitement jusqu'à son rétablissement, ou bien jusqu'à sa mise à la retraite, auquel cas une pension lui était attribuée.

Outre la permanence de l'invalidité, la loi exigeait en outre comme condition de la pension qu'il existât entre l'emploi et l'accident une certaine corrélation. Ainsi que le montrent quelques exemples, la jurisprudence interpréta très largement ce texte au profit des agents de l'administration. En règle générale, les accidents survenus pendant qu'un fonctionnaire se transportait d'un lieu à un autre pour accomplir son devoir, étaient considérés comme accidents de service. On ne contestait pas ce caractère aux chutes faites au cours de leurs tournées d'inspection ou de contrôle, par certains agents tels que les receveurs ambulants des contributions indirectes, les

inspecteurs des finances ou de l'enregistrement, les contrôleurs des contributions directes, les agents des douanes et des eaux et forêts.

Ainsi obtinrent gain de cause devant le Conseil d'Etat.

Un inspecteur du travail tombé dans l'escalier d'une maison non éclairée, au cours d'une visite qu'il avait reçu l'ordre d'exécuter la nuit (1); un facteur électrocuté au cours d'une tournée de distribution (2); un inspecteur des forêts tombé dans l'excavation d'un rocher (3).

Par contre le Conseil d'Etat refusait toute indemnité si l'accident était dû à une imprudence du fonctionnaire; c'est ainsi qu'il rejeta la demande d'un agent qui, pénétrant dans une gare par un chemin interdit au public, était tombé dans une fosse (4). Sa jurisprudence était identique au cas d'accident se produisant en dehors du service: l'article 11 ne visait pas cette hypothèse; ne pouvait en bénéficier, par exemple, l'employé frappé par un trolley après avoir achevé son service (5); la section des finances du Conseil d'Etat consultée par le ministre donna la même solution à l'égard d'un employé qui revenant de son bureau, avait été gravement atteint en se portant au secours d'une personne qui se noyait.

Le droit à pension existait au profit du fonction-

1. Conseil d'Etat, 5 août 1913.

2. Conseil d'Etat, 5 août 1909.

3. Conseil d'Etat, 23 juin 1882.

4. Conseil d'Etat, 9 juillet 1881, Bertheault.

5. Conseil d'Etat, 22 juin 1910.

naire, quelle que fût la date à laquelle remontait l'accident ; le Conseil d'Etat reconnut ce droit dans des affaires qui remontaient à douze et même seize ans. Mais il est bien évident qu'en fait, lorsqu'un fonctionnaire a poursuivi son service durant de longues années, sans aucune protestation ni réserve, la relation entre la blessure reçue et l'impossibilité de continuer la fonction ne peut être admise qu'en présence de justifications très précises. Tel fut le sens de l'avis de la section des finances du Conseil d'Etat du 7 juin 1882, avis conformément auquel la section du contentieux dans un arrêt du 17 mai 1907 débouta de sa demande un commissaire de police, parce qu'il n'avait pu démontrer que c'étaient les blessures reçues dans l'exercice de ses fonctions seize ans auparavant qui l'avaient mis hors d'état de continuer son service.

On eut fréquemment à se demander si une maladie contractée par suite de l'exercice des fonctions, et ayant dégénéré en infirmité chronique mettant le fonctionnaire hors d'état de servir, pouvait être considérée comme constituant un accident du travail donnant droit à pension. C'était là une question importante, car le législateur de 1853 avait estimé qu'aussi fatigantes que puissent être certaines fonctions, elles ne pouvaient engendrer du jour au lendemain des infirmités incurables. Lorsqu'un fonctionnaire tombait malade, il avait droit, conformément à l'article 16 du décret du 9 novembre 1853, à son premier congé de trois mois avec traitement

plein ; puis à un deuxième de trois mois également, mais avec un traitement réduit de moitié ou du tiers ; ensuite le ministre le mettait en disponibilité sans solde.

Pour qu'une infirmité lui donnât droit à pension, il fallait qu'il comptât 50 ans d'âge et vingt ans de services sédentaires, ou bien 45 ans d'âge et quinze ans de services actifs (Loi du 9 juin 1853, art. 11, § 3). On comprend combien le fonctionnaire avait intérêt à voir sa situation réglée par le paragraphe 2 qui n'imposait aucune condition d'âge ni de durée de service.

La jurisprudence admit l'assimilation de l'infirmité à l'accident « pourvu que la maladie, cause de l'infirmité, puisse être rattachée à un fait anormal du service, se soit déclarée brusquement, et présente ainsi le caractère inopiné de l'accident » (1).

Ainsi l'on reconnut le caractère d'accident de service au fait, pour certains agents de Trésor, d'avoir contracté des refroidissements ayant dégénéré en affections chroniques, en accomplissant leur service sous la pluie (2) ; même solution pour un greffier devenu fou à la suite d'instructions qu'il avait dû faire dans des circonstances exceptionnelles (3). La section du contentieux tendait même à faire bénéficier le paragraphe 2 les fonctionnaires atteints par une

1. Avis de la section des finances du Conseil d'Etat du 2 février 1876.

2. Conseil d'Etat, 3 août 1888, Grenier. Lebon, p. 716.

3. Conseil d'Etat, 4 août 1888. Lebon, p. 687.

maladie régnant dans une localité à l'état endémique (1). Par contre il n'y avait pas lieu d'étendre cette jurisprudence aux cas de maladies épidémiques qui éclataient dans une localité où le fonctionnaire était tenu de résider, à moins qu'il ne fût plus particulièrement exposé aux risques de contagion par la nature de ses fonctions.

Quel que fût le paragraphe dont on envisageât l'application, les infirmités devaient prendre leur origine dans l'exercice des fonctions. Après le vote de la loi de 1853, la section des finances du Conseil d'Etat, préoccupée du grand nombre de pensions accordées exigea que les certificats médicaux fissent la preuve que ces infirmités résultaient exclusivement de l'exercice des fonctions ; une circulaire du ministre de l'Instruction publique du 18 avril 1880 donnait des instructions dans le même sens.

Cette interprétation de la loi était trop stricte. Il est bien évident en effet qu'un médecin ne pouvait jamais affirmer sous la foi du serment que le fonctionnaire n'avait pas une prédisposition à cette maladie. Aussi, pour éviter les certificats de complaisance, le Conseil d'Etat, dans deux arrêts du 16 décembre 1881, avait-il atténué sa jurisprudence. Le droit à pension existait pourvu que la gravité des infirmités fût certaine, ainsi que leur relation avec l'exercice des fonctions. Cette relation était plus ou moins facile à établir ; les fonctions exigeant

1. Conseil d'Etat, 5 février 1903 pour les fièvres paludéennes.

une grande dépense de force physique étaient évidemment plus facilement admises comme génératrices d'infirmités, que les services sédentaires.

Lorsque la nature même de l'emploi ne suffisait pas à expliquer l'infirmité, il fallait relever certaines circonstances de fait qui en avaient rendu l'exercice particulièrement pénible.

La liquidation d'une des pensions prévues par l'article 11 était réglée par l'article 12. L'agent victime de son dévouement ou de son courage avait droit à une pension égale à la moitié de son traitement. Dans les autres cas prévus par les paragraphes 2 et 3 (accidents ou infirmités), la pension était égale, selon que l'ayant droit appartenait au service sédentaire ou au service actif, au soixantième ou au cinquantième du dernier traitement, pour chaque année de services civils. Pour le cas d'accident la loi fixait un minimum : la pension ne pouvait être inférieure au sixième du dernier traitement.

Le fonctionnaire victime d'un accident pouvait dans certains cas se trouver à cette époque habile à obtenir une pension de retraite pour ancienneté. Comment devait se faire la liquidation de la pension ?

Jusqu'en 1906, le ministre des Finances et le Conseil d'Etat rejetaient toute demande de pension ayant une base autre que l'ancienneté des services. Depuis l'arrêt Marchau (1), le Conseil d'Etat, dans

1. Cons. d'Et., 1^{er} fév. 1907 (Leb. 1907).

une jurisprudence constante (1), a renversé la théorie ministérielle et décidé qu'un agent était fondé à réclamer une pension exceptionnelle pour accident de service, si cette liquidation lui assurait une pension plus forte que la pension pour ancienneté.

Le législateur avait complété les dispositions précédentes en accordant une pension (art. 14) à la veuve dont le mari aurait perdu la vie dans un accident, soit immédiatement, soit à la suite de l'événement. Mais à la différence des fonctionnaires eux-mêmes qui pouvaient faire valoir à l'appui de leur demande les infirmités contractées par eux, les veuves ne pouvaient s'en prévaloir que si elles se rattachaient à un acte de dévouement, à une lutte soutenue à l'occasion des fonctions, à un naufrage, ou à un accident. En un mot, elles pouvaient bien se réclamer des paragraphes 1 et 2 de l'article 11 mais non du paragraphe 3. Dans ce dernier cas elles n'avaient aucun droit propre et ne pouvaient demander une pension que lorsque leur mari en était titulaire, en vertu de leur droit de réversion. Cependant depuis un arrêt du 19 janvier 1906, le Conseil d'Etat admettait que lorsque le mari était mort d'infirmités, après avoir adressé une demande de pension, il était mort en jouissance de son droit, et que par conséquent le droit de réversion de sa veuve pouvait s'exercer. Sa pension était égale soit aux deux

*1. Cons. d'Et., 6 fév. 1918 Mathieu (Leb. 1918).

tiers (dans un cas du § 1), soit au tiers (§ 2), de celle que son mari aurait obtenue.

A défaut de la veuve habile à recueillir la pension, l'article 16 disposait que les enfants du fonctionnaire, avaient droit jusqu'à leur majorité à une pension égale à celle qu'aurait obtenue leur mère. Lorsque le fonctionnaire laissait des enfants d'un premier lit, selon leur nombre, il était prélevé sur la pension de sa veuve, soit le quart, soit la moitié.

A l'exemple de l'Etat, les administrations locales ont alloué à leurs employés, des pensions servies non sur les fonds généraux des budgets locaux, mais par des caisses spéciales. Les règlements de ces caisses prévoient en général des pensions pour accidents ou infirmités, dans des conditions analogues à celles de la loi de 1853.

§ 2. — Conflit entre la loi du 9 juin 1853 et la loi du 9 avril 1898

Le régime de la loi du 9 juin 1853 était particulièrement favorable aux intéressés, au moment où il a été institué, puisque le seul texte protecteur des ouvriers de l'industrie privée était l'article 1382 du Code civil. Les fonctionnaires bénéficiaient donc d'une situation privilégiée, qui leur enlevait toute idée de jeter des regards d'envie sur le régime de droit commun. Mais lorsque fut votée la loi du 9 avril 1898, apportant des modifications profondes au régime antérieur, toutes à l'avantage des travail-

leurs accidentés, un examen comparatif des deux lois permet de se rendre compte que loin de jouir d'un régime de faveur, les agents de l'administration seraient dans de nombreux cas en état d'infériorité, s'ils étaient exclus de la sphère d'application de la loi de 1898. Ne pourrait-on pas les faire profiter des avantages de cette loi ?

La difficulté vient de ce qu'aucun article de la loi de 1898 ne vise expressément les fonctionnaires ; rien dans les travaux préparatoires ne permet de résoudre la question de façon péremptoire. Même après la lecture des documents parlementaires, il subsiste des incertitudes et des doutes sur l'application de la loi de 1898 aux bénéficiaires de la loi de 1853.

Conformément au rapport de M. Ricard, la Chambre des Députés (1) avait voté un article 84 dont le paragraphe 3 était ainsi rédigé : « Les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables aux fonctionnaires, agents ou employés soumis au régime de la loi de 1853 ou tributaires d'une caisse de l'Etat, d'un département, d'une commune, ou d'un établissement public admettant le droit à pension en cas d'accident. »

Ce texte, dont les termes très nets ne pouvaient donner lieu à aucune discussion d'interprétation, fut combattu par M. Poirrier, rapporteur au Sénat, qui s'exprimait ainsi (2) : « Les entreprises et exploita-

1. Séance du 10 juin 1893.

2. Séance du 3 avril 1895.

tions de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics ayant un caractère industriel, sont soumises aux dispositions de la loi, comme les entreprises privées, sauf en ce qui concerne les garanties. Nous avons fait disparaître la disposition restrictive qui mettait en dehors de la loi les fonctionnaires, agents ou employés de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics ; nous entendons en effet les traiter comme s'ils appartenaient à l'industrie privée. »

Sans qu'aucune discussion intervînt, le Sénat, par son vote, fit disparaître le paragraphe 3 de l'article 84 du texte de la loi ; il ne devait être repris par la suite dans aucune des deux Assemblées. Ainsi allait se trouver fondée la thèse d'après laquelle les fonctionnaires peuvent se réclamer de la loi de 1898.

La déclaration de M. Poirrier, qui devait être très claire dans son esprit, bien qu'on ne comprenne guère comment un fonctionnaire pourrait appartenir à l'industrie privée, ne pouvait à elle seule solutionner le débat ; ce serait exagérer leur portée que de soutenir que des observations personnelles peuvent traduire le sentiment du Parlement, alors qu'aucun débat n'est venu jeter quelque lumière sur la question. Aussi, faute de disposition nette et précise, chacun put-il trouver dans la loi confirmation de sa propre thèse. Les fonctionnaires, soutenus par de nombreux auteurs, tel que MM. Bourguin (1), Cabo-

1. Bourguin, *Ouvriers et employés de l'Etat*.

nat (1) et Loubat (2), affirmaient être visés par l'article 1^{er} de la loi de 1898. Cet article, disaient-ils, de même qu'il ne distingue pas, pour les industries qu'il énumère, entre les employeurs responsables, appelle de même tous les employés sans aucune exception au bénéfice de la loi. Le législateur a même repoussé implicitement toute distinction, puisque dans le paragraphe 5 de l'article 13 et dans l'article 32 il a précisé les exceptions qu'il entendait apporter au régime qu'il instituait. Par conséquent tout salarié de l'administration travaillant dans les conditions prévues par l'article 1^{er} doit avoir le droit de profiter des dispositions de la loi.

Les diverses administrations qui auraient dû être, d'après la nature de leurs services, assujetties à la loi de 1898, soutinrent à l'inverse que la suppression de l'article 84 provenait de son inutilité ; la loi de 1853 n'ayant pas été abrogée, son existence même excluait les fonctionnaires du bénéfice de la loi de 1898 dont l'article 2 est formel à cet égard. Le législateur avait fort bien pu avoir l'intention de restreindre l'application de la loi de 1898 aux employés liés par un contrat de louage de travail, et en conséquence faire disparaître des dispositions nouvelles tout ce qui aurait trait à la situation des fonctionnaires ; on peut d'ailleurs les assimiler aux commis-

1. Cabonat, *Accidents du travail*.

2. Loubat, *Le risque professionnel*.

sionnés et étendre aux cas semblables les dispositions de l'article 32.

Des difficultés ne tardèrent pas à s'élever entre ces administrations et leurs agents qui présendaient à la suite d'accident, invoquer la loi de 1898 à l'exclusion de la loi de 1853 ou cumulativement avec elle ; elles hésitèrent, au regard de la situation qui leur était déjà faite par leur législation propre, se refusèrent au paiement des deux rentes, et tentèrent le plus souvent d'écarter la loi de 1898 presque toujours plus onéreuse pour le budget. Ces conflits étaient inévitables tant la pensée du législateur était difficile à pénétrer ; sans doute peut-on penser qu'il était lui-même hésitant et que, pris entre le désir de satisfaire les fonctionnaires et celui de ne pas obérer le budget et de ne pas compliquer le règlement des pensions, il avait préféré ne pas se prononcer nettement.

Quelle solution les tribunaux allaient-ils donner au conflit ? Ils devaient être tout naturellement portés à interpréter strictement les dispositions de la loi de 1898, puisque c'est une loi exorbitante du droit commun. De même qu'avant la loi du 12 avril 1906 ils refusaient de faire application du risque professionnel aux dépôts de marchandises explosives, de même ils hésitèrent pour assujettir les personnes administratives, parce qu'aucune disposition de la loi n'avait réglé explicitement le mode de mise en jeu de la responsabilité de l'Etat. Certes il résultait nettement des travaux préparatoires ainsi que des articles 13 et 32 de la loi de 1898, qu'elle s'appli-

quait aux établissements administratifs rentrant dans les catégories prévues par l'article 1^{er} ; des circulaires ministérielles, des avis du Comité consultatif des assurances l'avaient admis. Mais la jurisprudence faisant application de l'arrêt Blanco, distinguait entre les actes administratifs, selon qu'ils se rapportaient à l'administration du domaine privé, ou au contraire au fonctionnement d'un service public. Cette conception particulière des conditions de la responsabilité des administrations publiques, la conduisait à assujettir l'Etat au risque professionnel, non pas dans toutes les conditions où il assumait le rôle d'employeur, mais seulement lorsque l'exploitation qu'il dirigeait présentait les caractères d'une affaire privée ; il échappait aux règles du droit commun lorsqu'il concourait à assurer la marche d'un service public.

Ainsi l'assimilation de l'administration aux chefs d'entreprises n'était pas entière ; elle ne s'était imposée que pour les entreprises purement industrielles dont le but était la recherche d'un bénéfice. Au contraire l'application du risque professionnel ne présentait pas le caractère d'une nécessité juridique en ce qui concerne les monopoles fiscaux et les services publics : ces actes de gestion présentaient aux yeux des juges un caractère mixte où s'affirmait la puissance publique, le but de l'Etat étant principalement de pourvoir aux intérêts généraux de la société et accessoirement de se procurer des ressources fiscales. Des agents des P. T. T. furent ainsi déboutés

de leur demande, par plusieurs arrêts rendus dans le sens que nous avons indiqué (1).

Par le non assujettissement des administrations à la loi de 1898, les fonctionnaires se voyaient par une voie indirecte privés des avantages de cette loi. Mais un revirement de la jurisprudence ne tarda pas à se produire ; la distinction qu'elle avait établie, quelque juste qu'elle fût, avait des conséquences tout à fait arbitraires : une industrie conserve toujours la même nature, engendre les mêmes risques, que celui qui la dirige ait en vue l'intérêt général ou son propre enrichissement. Ce fut la thèse consacrée par la Cour de cassation dans un arrêt du 27 octobre 1909 (2).

Dès lors la question allait se poser très nettement : la jurisprudence allait-elle assimiler les fonctionnaires « aux ouvriers et employés » de l'article 1^{er}, comme elle venait d'assujettir aux dispositions de la loi les entreprises administratives ayant un caractère industriel ?

L'arrêt précité de la Cour de cassation du 27 octobre 1909 semblait le faire prévoir. La Cour avait cassé un jugement qui avait déclaré non recevable une demande d'indemnité, sous prétexte que « l'agent des postes demandeur, agent d'un service public, n'est appelé à bénéficier de la loi sur les accidents du travail », qu'ainsi, dit la Cour Suprême « l'arrêt

1. Bagnières, 18 janvier 1901, *Rec. Min. Com.*, I, 505 ; Limoges, 4 mai 1906. *Rec. Min. Com.*, VII, 39.

2. C. cass., 27 oct. 1909. D. 1911.1.40.

attaqué a violé l'article 32 ». Il semblait donc que la Cour avait entendu décider que l'énumération de l'article 32 était restrictive ; d'après cette interprétation, il n'y aurait donc eu à faire aucune différence entre les agents des services publics qui sont fonctionnaires et les autres.

Ce fut cette jurisprudence qui incita la Cour de Toulouse (1) à allouer une indemnité à un fonctionnaire des postes accidenté. « Attendu, dit la Cour, que cette administration est considérée comme entreprise de transport, et que l'Etat est responsable des accidents du travail survenus à ses ouvriers ou employés, sans en exclure les titularisés sous prétexte qu'ils sont fonctionnaires. Que cette distinction ne saurait trouver de base dans l'article 1^{er} de la loi de 1898 aux termes duquel l'assujettissement au risque professionnel dépend de la nature et de l'objet de l'entreprise, abstraction faite de la qualité et du titre de l'employé ».

Cet arrêt, qui donnait entière satisfaction aux fonctionnaires, devait rester isolé. Il était d'ailleurs en opposition avec la jurisprudence du Conseil d'Etat ; celui-ci, dans un arrêt (2) rendu en matière de pensions militaires, mais dont la solution pouvait être étendue aux pensions civiles, rejetait un recours en indemnité formé par un accidenté qui avait déjà touché une pension en vertu de la loi du 11 avril 1831. En jugeant ainsi, la section du contentieux

1. Toulouse, 15 juin 1915. *Gaz. Trib.*, 1915.2.181.

2. Cons. Etat, 12 janv. 1906. S. 1906.3.16.

était en accord avec la section des finances qui avait émis l'avis suivant, le 28 juin 1905 :

« Le législateur a entendu limiter à l'attribution d'une pension les charges résultant pour l'état d'un accident ; dès lors les victimes ne peuvent prétendre, à raison des dommages à elles causés, à une autre allocation au moyen d'une action en réparation civile. »

C'est à cette théorie que se sont ralliés les tribunaux civils (1) ; la Cour de cassation, en l'adoptant (2), a fixé la jurisprudence dans le sens de l'exclusion des fonctionnaires de la sphère d'application de la loi de 1898. C'est d'ailleurs la solution qui avait prévalu déjà depuis longtemps à l'égard des fonctionnaires qui n'appartenaient pas à un service présentant un caractère industriel. La Cour de Douai (3) avait refusé d'allouer une rente à un fonctionnaire assermenté des contributions indirectes « attendu que cette administration ne saurait à aucun titre être assujettie aux prescriptions exceptionnelles de la loi du 9 avril 1898 ».

De cette jurisprudence résolument hostile à l'application de la loi de 1898 aux fonctionnaires, quelle que soit la nature de leurs fonctions, quelles raisons peut-on donner ?

La Cour de cassation ne conteste pas que l'assujet-

1. Trib. Brive, 10 juin 1914. *Gaz. Trib.*, 1914.2.108. Confirmé par la C. Limoges le 22 février 1917.

2. C. cass., 4 déc. 1917 (5 arrêts). *Gaz. Trib.*, 8 mars 1918 ; C. cass., 30 juill. 1918. S. 1921.1.38.

3. C. Douai, 20 juill. 1904. *Rec. Min. Com.*, V, 61.

tissement de l'Etat à la législation sur les accidents du travail, lorsqu'il s'agit d'une entreprise industrielle, ni même l'applicabilité de la loi de 1898 lorsque les travaux sont entrepris sans idée de lucre, dans l'intérêt général et dans un but de sécurité publique ; mais elle refuse aux fonctionnaires le bénéfice de la loi pour la raison que la législation du travail est dérogoratoire au droit commun et par conséquent ne peut être que limitative, ne doit pas être étendue à des cas qu'elle n'a pas prévus. S'il est exact que pour déterminer le champ d'application de la loi de 1898 il faille envisager les industries énumérées dans l'article 1^{er}, il ne s'ensuit pas qu'il y ait là une règle exclusive de toute autre ; les ouvriers, pour bénéficier de cette loi, peuvent avoir à remplir certaines conditions : c'est ce que la Cour de cassation a admis dans un arrêt du 27 juillet 1903 (1) d'après lequel la loi de 1898 ne régit que les employés et les ouvriers salariés en vertu d'un contrat de louage de services. Or, il est reconnu par la doctrine que les fonctionnaires ne sont pas investis de leur service par un contrat de cette nature. L'article 32 vise des ouvriers commissionnés qui de ce fait ne sont pas liés par un contrat de louage de services soumis au droit commun : leur exclusion du bénéfice de la loi de 1898 constituerait une règle applicable aux cas semblables.

Cette jurisprudence a été combattue par MM. Bau-

1. C. cass., 27 juillet 1903. S. 1905.1.170.

dry et Wahl (1), partisans de l'application aux fonctionnaires de la législation ouvrière ; dans leur esprit, elle s'impose par le seul fait que la responsabilité de l'employeur au cas d'accident a pour base l'existence d'un contrat de travail. Entre les diverses espèces de contrats de travail la loi ne fait aucune distinction, et ni dans les travaux préparatoires de la loi de 1898, ni dans les projets les plus hardis on ne trouve une seule disposition qui présuppose un contrat de louage de services ; peu importe que le contrat soit individuel ou collectif. Or, s'il est vrai que les rapports de l'Etat avec ses fonctionnaires sont déterminés à l'avance par la loi et les règlements, que ces agents ont des droits plus ou moins étendus que ceux des ouvriers et que leur nomination ou leur révocation sont des actes administratifs, ces diverses circonstances n'empêchent pas qu'il existe entre l'Etat et ses agents un lien contractuel qui a le caractère juridique d'un contrat de louage de service. MM. Baudry et Wahl citent à l'appui de leur thèse l'arrêt Lacourte (2), dans lequel le Conseil d'Etat a alloué une indemnité à des fonctionnaires brusquement congédiés.

Cette théorie civiliste n'a pu convaincre les tribunaux. Certes il est incontestable que l'évolution de la jurisprudence a rapproché les fonctionnaires des employés de commerce et de l'industrie, mais l'assimilation juridique est loin d'être complète : les

1. Baudry et Wahl, *Contrat de louage*, 3^e éd., t. II.

2. Cons. Et., 15 fév. 1907. S. 1907.3.49.

juridictions administratives continuent à voir dans la fonction une situation réglementaire et non contractuelle. S'agit-il de la nomination ? Nous ne trouvons aucune trace de discussion ; c'est un fait juridique auquel le fonctionnaire reste étranger au moment où il s'accomplit et qu'il accepte après coup : ce n'est pas un contrat auquel il participe. D'ailleurs la fonction ne saurait être sans dangers considérée comme une marchandise dans le commerce, car elle renferme un ministère de service public qui domine le simple point de vue économique. En conséquence l'administration est libre de rédiger ses règlements comme elle l'entend ; puisqu'en matière d'accidents du travail ses agents ont été dotés d'une loi particulière, ils n'ont aucun droit à bénéficier d'une disposition d'une loi s'appliquant au droit commun, sauf une clause expresse. C'est cette idée qui a guidé le législateur, lorsque réorganisant en 1920 le régime syndical, il réserva et renvoya à une loi ultérieure la question des syndicats de fonctionnaires.

Dans les arrêts précédemment rapportés, les considérants des tribunaux sont très nets à cet égard.

« Attendu, dit le tribunal de Brive, que la responsabilité du chef d'entreprise est subordonnée à l'existence d'un contrat de louage de services dans les termes des articles 1710 et 1780 du Code civil, que cette condition se trouve bien remplie vis-à-vis des employés du service auxiliaire et des ouvriers, simples travailleurs liés à l'administration par un simple contrat de travail et ne pouvant se réclamer

de la loi de 1853, mais qu'elle fait défaut dans les rapports de l'Etat avec les fonctionnaires dont les obligations découlent non d'un contrat de droit civil mais de lois ou règlements administratifs... Attendu que les fonctionnaires sont régis en matière d'accidents de travail par des textes spéciaux. »

La Cour de cassation, dans ses arrêts de 1917 qui ont fixé la jurisprudence, a débouté les fonctionnaires de leur demande, « considérant que si l'acte de puissance publique qui nomme un fonctionnaire pré-suppose un accord de volontés, les obligations qui découlent de la nomination d'un fonctionnaire dérivent de la loi et non d'un contrat de louage d'ouvrage régi par le droit civil ; qu'on ne peut donc les assimiler à des serviteurs à gage qui sont toujours libres de discuter les conditions de leur contrat ».

Cette première justification de la jurisprudence, tirée de l'argument juridique du non-contrat, n'est pas absolument déterminante ; la Cour de Toulouse, dans l'arrêt de 1915 précité, avait rejeté cette théorie et donné satisfaction à un fonctionnaire parce que « leur mode de nomination, la fixité et la progression de leurs appointements n'ont rien d'incompatible avec les éléments essentiels du contrat de travail ; que ces éléments se trouvent suffisamment caractérisés pour justifier l'application de la loi formelle dans le texte, car les services sont librement concédés et l'Etat conserve toute l'autorité d'un patron. »

La véritable cause de l'orientation de la jurispru-

dence est la coexistence même de ces deux lois. Comment concilier deux régimes si différents, dans le silence des textes ? La Cour Suprême n'a pas voulu suppléer à l'absence d'un règlement administratif et prendre la responsabilité de dénouer les difficultés qui résulteraient de la coapplication, de la pénétration des deux textes. Elle a pensé avec raison que la loi avait entendu réserver pour l'avenir le cas des fonctionnaires ; la meilleure preuve est que, dans l'hypothèse inverse, on se trouverait en présence de dispositions contradictoires, de textes peu conciliables. D'une part l'article 1^{er} de la loi de 1898 met l'indemnité à la charge du chef d'entreprise ; or la pension servie d'après la loi de 1853 provenant en partie de retenues sur les traitements, le cumul des deux indemnités semblerait s'imposer. D'autre part l'article 2 de la loi de 1898 dispose que les ouvriers « ne peuvent se prévaloir, à raison des accidents dont ils sont victimes, d'autres dispositions que celles de la présente loi » ; c'est, semble-t-il, interdire le cumul : dans ce cas laquelle des deux pensions devrait être servie par l'Etat ?

Ces difficultés expliquent pourquoi les partisans de l'application de la loi de 1898 aux fonctionnaires, s'ils ont persisté dans leur manière de voir, se sont néanmoins divisés sur la manière de mettre en pratique leur système.

M. Bourguin, partisan du cumul intégral des deux indemnités, malgré les dispositions de l'article 2 de la loi de 1898, justifiait sa thèse en accordant le

caractère contractuel à la loi de 1853. L'article 11 de cette loi, ne serait d'après lui qu'une clause d'un contrat passé entre le fonctionnaire et l'Etat, contrat qui ne serait nullement atteint par l'article 2. L'intégralité du cumul lui semblait également nécessaire ; la pension d'invalidité prévue par l'article 11 se compose de deux éléments : l'un constitué par des retenues sur le traitement, l'autre par des versements faits par l'Etat. Puisque la loi de 1898 met l'indemnité à la charge du patron, la rente accordée par cette loi devrait logiquement se cumuler avec le premier des deux éléments précédents ; son cumul avec les versements de l'Etat serait également juste, puisque la pension d'invalidité prévue par la loi de 1853 n'est pas autre chose qu'une pension de retraite pour la vieillesse servie par anticipation, pension acquise en vertu d'un contrat et tout à fait distincte de la rente de la loi de 1898. M. Bourguin pouvait d'ailleurs invoquer, à l'appui du système qu'il préconisait, l'autorité du Comité consultatif des assurances contre les accidents du travail, qui, dans un avis du 12 juillet 1899, donnait, en ce qui concerne les Compagnies de chemins de fer, une solution identique à la sienne.

Repoussant la théorie de la loi-contrat, aujourd'hui d'ailleurs écartée par la presque unanimité des auteurs, M. Cabouat, partisan du cumul, lui donnait une base différente. Il estimait que l'article 2 de la loi de 1898 avait eu seulement pour but d'exclure pour l'avenir toute action en indemnité fondée sur

l'article 1382 ; M. Ricard s'était expliqué très nettement là-dessus à la Chambre (1). Mais par contre jamais il n'avait été fait allusion à la loi de 1853 et ce silence permettrait de justifier le cumul des deux rentes : raisonnement bien spécieux en vérité, dont le point de départ est faux. Les règles relatives à la responsabilité de l'Etat à l'égard de ses fonctionnaires sont fixées non par l'article 1382 mais par les dispositions de la loi de 1853 : or ces dispositions ne prévoient d'autres réparations pour le préjudice causé que l'allocation d'une pension, et la victime n'est pas fondée à demander la condamnation de l'Etat à des dommages-intérêts (2). Ainsi un instituteur qui à raison de son état de santé a obtenu une pension, ne peut réclamer en outre une indemnité en raison de la faute qu'aurait commise l'administration en l'astreignant à exercer ses fonctions dans des conditions particulièrement dangereuses. Par conséquent, la loi de 1898 ayant remplacé l'article 1382, l'application de la loi de 1853 s'opposera à celle de la loi de 1898, comme elle s'opposait à celle de l'article 1382.

Le cumul est donc loin d'être justifié d'une façon probante. M. Cobonat défendait d'ailleurs seulement le cumul partiel ; il estimait que les deux rentes ayant une source unique, l'accident, leur cumul intégral assurerait à l'ayant-droit une indemnisation

1. Interp. Gavrian, 7 juillet 1888.

2. Conseil d'Etat, 8 mars 1912. S. 1915.3.28 ; Conseil d'Etat 21 fév. 1913. S. 1918.3.32.

hors de proportion avec le préjudice subi et imposerait à l'Etat une charge injustifiée. Par contre il lui semblait être de stricte justice d'admettre le cumul jusqu'à concurrence de la part représentative des retenues subies par la victime, qui a ainsi contracté une assurance supplémentaire sur laquelle elle a un droit acquis.

Si la jurisprudence n'a pas cru devoir s'engager dans cette voie, et s'est prononcée pour l'application exclusive de la loi de 1853, c'est qu'il n'y avait dans ce texte aucun élément de ventilation mathématique entre les contributions de l'Etat et celles des fonctionnaires.

« Attendu, dit le tribunal de Brive, que la loi et le décret de 1853 n'ont été abrogés ni expressément, ni tacitement, qu'on ne peut induire leur abrogation de l'article 2 de la loi du 9 avril 1898, ce texte ne visant que les salariés dont la condition juridique est régie par les principes de droit civil en matière de louage, qu'elle doit donc continuer à recevoir application à l'exclusion de la loi sur les accidents du travail. »

Cette solution est parfaitement sage et logique ; elle est en accord avec l'état d'esprit du législateur, qui, dans le courant des discussions que soulevèrent devant le Parlement les diverses lois sur les accidents du travail, a prouvé par des amendements, des questions posées au ministre, qu'il reconnaissait avoir réglé imparfaitement le régime des fonctionnaires, mais s'intéressait à leur sort et entendait

établir spécialement les bases de leur indemnisation.

Pendant l'élaboration de la loi du 12 avril 1906, M. Dejeante, dans la séance du 7 juin 1904, déposa un amendement tendant à appliquer la loi à tous les employés de tous les services publics. MM. Millebrand, président de la commission, et Rouvier, ministre des Finances, reconnurent qu'aucune disposition de loi n'ayant réglé explicitement le mode de mise en jeu de la responsabilité de l'Etat, il était nécessaire, dans l'intérêt des employés de coordonner les textes ; ils assurèrent que la question était à l'étude et qu'une solution interviendrait à bref délai ; après avoir mis en balance les considérations d'ordre financier et d'ordre social, l'Etat accepterait son assujettissement à la loi de 1898.

Quel était, pour les fonctionnaires, l'intérêt de la discussion ?

Pour le plus grand nombre des intéressés, dans le plus grand nombre de cas, l'application de la législation sur les pensions civiles était moins avantageuse pour eux que ne l'aurait été celle de la loi sur les accidents du travail.

En premier lieu, en ce qui concerne l'origine de l'accident, la loi de 1853 exigeait des justifications rigoureuses : au contraire la loi de 1898, dans ses termes « par le fait ou à l'occasion du travail », se prête à une interprétation beaucoup plus large de la jurisprudence. Tout en se conformant à l'esprit de la loi, et sans cesser d'en donner une exacte inter-

prétation, des décisions judiciaires ont pu accorder des indemnités à des ouvriers victimes d'accidents n'ayant avec leur travail que des rapports lointains, à tel ouvrier qui s'était blessé en maniant imprudemment un revolver, à tel autre qui était tombé en se disputant avec des camarades sur un chantier.

Mais l'intérêt principal réside dans le taux de la pension : à cet égard, en règle générale, la loi de 1853 était beaucoup moins généreuse que la loi de 1898. C'était particulièrement vrai pour les petits fonctionnaires n'étant entrés que depuis peu d'années dans l'administration. Ainsi tel agent du service sédentaire, gagnant 6.000 francs par an et comptant cinq années de service, touchait en cas d'accident :

$$\frac{6.000 \times 5}{60} = 500 \text{ francs. La pension minima devant}$$

être au moins égale au sixième du dernier traitement, l'Etat lui servait donc une pension annuelle de 1.000 francs.

Au contraire la loi de 1898 ne tient compte ni de l'âge, ni de la durée des services. La rente est dans tous les cas fixée aux $\frac{2}{3}$ du salaire jusqu'à 2.400 francs (4.500 fr. depuis la loi du 5 août 1920), le surplus du traitement n'étant pris pour base du calcul pour un quart. Notre fonctionnaire aurait donc touché, avant 1920, les deux tiers de 3.300 francs (2.400 fr. + $\frac{1}{4}$ de 3.600 fr.) soit 2.200 francs.

La différence s'atténuait bien entendu à mesure qu'on approchait du sommet de l'échelle des grades ; certains fonctionnaires auraient même été lésés

par l'application de la loi de 1898. En définitive on peut dire que, dans le cas d'une incapacité totale et permanente, la loi de 1898 était plus avantageuse pour les agents inférieurs, et pour la majorité des agents secondaires ; la loi de 1853 ne présentait d'intérêt que pour le personnel supérieur et comptant une longue ancienneté. Elle était plus avantageuse également dans le cas d'une incapacité temporaire, puisqu'elle permettait de maintenir l'intégralité du traitement pendant la durée de l'invalidité, alors que la loi de 1898 n'exige dans ce cas que le paiement de la moitié du salaire. Enfin, dans le cas d'une incapacité permanente et partielle, l'avantage était tantôt pour l'une, tantôt pour l'autre des deux législations, selon que l'agent était ou non maintenu en fonctions, suivant aussi le degré de l'incapacité.

En ce qui concerne les veuves des victimes, nous remarquons de même que la rente allouée par la loi de 1898, égale à 20 o/o du salaire touché par le mari, était en général supérieure à la pension que leur accordait la loi de 1853. Néanmoins celle-ci présentait l'avantage d'être de droit réversible au profit de la veuve, alors que la loi de 1898 exige que la victime en fasse la demande et subisse de ce fait une réduction de rente de manière à ce qu'il n'en résulte aucune augmentation du capital constitutif. En outre cette rente disparaît au cas de remariage, remplacée une fois pour toutes par une indemnité en capital, tandis que, même dans ce cas, la veuve d'un fonctionnaire continuait à toucher sa pension.

La loi de 1898 présente aussi des avantages très importants pour les orphelins ; les rentes qui leur sont attribuées sont indépendantes de celle qui est servie à leur mère ; elles varient entre 15 et 40 o/o du salaire de leur père, selon leur nombre, taux qui est porté à 20 o/o et peut atteindre 60 o/o s'ils sont orphelins de père et de mère ; le bénéfice leur en est accordé jusqu'à l'âge de seize ans. La loi de 1853 au contraire ne les appelait à toucher une pension qu'à défaut de leur mère ; s'ils concouraient avec une veuve d'un autre lit, leur part était prélevée sur la pension de celle-ci. Mais ils conservaient jusqu'à leur majorité la jouissance de leur droit.

Enfin les ascendants et descendants à la charge de la victime, catégorie non protégée par la loi de 1853, bénéficient d'une rente, d'après l'article 3 de la loi de 1898, à défaut de conjoint ou d'enfants survivants ; cette rente, fixée à un taux pouvant atteindre 30 o/o du salaire, est viagère pour les ascendants et payable jusqu'à seize ans aux descendants.

Concilier ces deux régimes pour le plus grand bien des intéressés, sans obérer trop lourdement les finances publiques, tel fut le but du projet de loi déposé le 14 juin 1906 par M. Doumergue, ministre du Travail. L'établissement de la liste des bénéficiaires de ce régime mixte, chose délicate, était confiée dans ce projet à un règlement d'administration publique qui serait rendu après avis du Comité consultatif des assurances contre les accidents du travail. Il ne s'agissait nullement en effet, dans l'esprit du

ministre, d'appeler tous les fonctionnaires au bénéfice de la loi de 1898, mais seulement de choisir ceux qui, par des travaux d'exécution ou de surveillance, concourent immédiatement aux travaux des ouvriers et partagent leurs risques. Resteraient sous le régime de la loi de 1853 ceux qui dans les administrations centrales ou les emplois sédentaires ne participent pas directement à une exploitation industrielle. La loi confiait au règlement d'administration publique le soin de faire le départ en ces deux catégories, dans chaque administration, afin d'éviter des anomalies telles que celle-ci : faire bénéficier de la loi de 1898 un employé sédentaire des P. T. T., entreprise industrielle, et en refuser les avantages à un agent des douanes.

Mais le gouvernement n'entendait pas, par une disposition inflexible, substituer de plein droit l'application de la loi de 1898 à celle de la loi de 1853 ; il lui avait paru plus équitable de laisser les intéressés supputer les avantages de l'une et de l'autre, et leur réserver le droit d'option entre les deux rentes, comme l'avait proposé le Conseil d'Etat, consulté par le ministre de la Guerre au sujet des ouvriers de son département (1). Ce droit d'option n'était d'ailleurs pas une nouveauté ; le Conseil d'Etat en avait fait application lorsqu'il s'était trouvé en présence de demandes simultanées d'une pension de retraite et d'une pension d'invalidité. Si les tribunaux

1. Avis du C. E. du 26 mars 1902.

civils ne s'en étaient pas inspirés, c'est qu'ils n'avaient trouvé aucun texte faisant allusion à ce droit.

L'intéressé pourrait donc faire valoir la créance qui lui semble la plus avantageuse ; mais afin que l'Etat ne fût pas assailli inutilement par des demandes simultanées de pensions à des titres différents, afin aussi d'éviter des contrariétés possibles de jurisprudence, l'intéressé devrait faire son option une fois pour toutes, et ne pourrait plus la modifier lorsqu'il aurait obtenu du ministre compétent la liquidation de sa pension, ou d'un tribunal l'attribution d'une rente. La victime pourrait s'adresser initialement au ministre pour connaître le taux éventuel de sa pension, et saisir ensuite le tribunal civil si elle ne le trouvait pas assez élevé, mais il ne lui serait pas permis de profiter de l'assistance judiciaire pour faire fixer par le tribunal un chiffre de rente, à titre de simple indication. Au cas où la victime serait décédée sans avoir exercé son droit d'option, les différents ayants-droit auraient chacun la faculté de se prévaloir de l'une ou de l'autre législation.

Ces réformes auraient permis de réaliser l'unité de traitement entre les agents de l'Etat et les ouvriers de l'industrie privée, sans faire perdre aux fonctionnaires les avantages qu'ils pouvaient retirer de leur législation particulière, et sans imposer en principe au budget d'autres sacrifices que ceux qu'il doit supporter au même titre de l'industrie. Malheureusement ce projet ne fut jamais exhumé des cartons de la commission.

Certes la solution jurisprudentielle ne satisfaisait guère l'équité, et mettait les fonctionnaires dans une situation moins avantageuse que celle des ouvriers de l'entreprise voisine. L'insuffisance du taux des pensions, l'anachronisme de notre régime des retraites étaient les seuls coupables. La guerre, en bouleversant les conditions de l'existence, avait rendu plus impérieuse encore la nécessité de cette réforme depuis si longtemps attendue.

§ 3. — Etude de la loi du 14 avril 1924

Le gouvernement, ému par les doléances des fonctionnaires, et reconnaissant le bien fondé de leurs revendications qui se faisaient de plus en plus pressantes, déposa en 1922 sur le bureau de la Chambre des Députés un projet de réforme du régime des pensions, dont les modalités établies depuis 1853 ne correspondaient plus du tout aux nécessités de l'après-guerre. Ce projet devait aboutir après de longues discussions au vote de la loi du 14 avril 1924, loi qui se proposait d'unifier le régime des pensions, en même temps que d'en élever le taux et d'en faciliter les conditions d'obtention.

Les pensions civiles et les pensions militaires, naguère réglementées séparément par les lois du 9 juin 1853 et du 11 et 18 avril 1831, sont désormais réunies dans une loi unique.

Le nombre des bénéficiaires de pensions civiles au titre de la loi de 1924 est accru dans des proportions

notables ; la nouvelle loi vise des catégories de personnel assujetties jusqu'alors à des régimes de retraites distincts. L'article 1^{er}, combiné avec l'article 69, indique que les bénéficiaires du nouveau régime seront non seulement le personnel assujetti à la loi de 1853, mais encore les agents qui, bien que ne relevant pas de cette loi, appartiennent à des cadres permanents, et dont la nomenclature sera donnée par des règlements d'administration publique. Cependant le Parlement n'a pas suivi certains de ses membres dont les amendements ne tendaient rien moins qu'à faire disparaître les lois, décrets ou arrêtés du passé, particuliers à des catégories d'employés ou d'ouvriers de l'Etat ou de quelque autre personne administrative ; l'effort d'unification n'a pas été poussé jusqu'au bout : le législateur s'est contenté de grouper sous un même régime les fonctions comparables entre elles.

Pour bénéficier de la loi de 1924 ; comme d'ailleurs sous l'empire de la loi de 1853, il faut en premier lieu tenir son titre de nomination à un emploi d'état, de la personne qui a qualité pour faire cette nomination ; un accident survenu à un individu qui, sans titre régulier, remplace un employé absent, ne lui donnerait aucun droit à pension.

La seconde condition est d'être rétribué par l'Etat. Les employés des départements, des communes, ou des établissements publics qui en dépendent, et dont les traitements sont prélevés non sur les crédits du budget général mais sur ceux des budgets

locaux, ne bénéficient pas de la nouvelle loi : des amendements en leur faveur ont été très nettement repoussés. Il y a exception cependant (art. 15) pour certains agents qui recevant leur investiture de l'Etat et sans cesser de faire partie d'un cadre général constitué par lui, sont rétribués en tout ou en partie par les fonds d'un budget local ou d'un gouvernement étranger (gouverneur des colonies, fonctionnaires de l'enseignement). Sont également exclus du bénéfice de la loi les employés qui ne sont que les préposés personnels de certains fonctionnaires, receveurs des finances ou conservateurs des hypothèques par exemple, et qui par conséquent ne dépendent pas directement de l'Etat.

Le troisième élément nécessaire à la constitution du droit à pension a donné lieu aux plus longs débats, encore n'est-il pas parfaitement défini. Selon l'article 1^{er} une demande de pension ne peut émaner que d'un agent appartenant au cadre permanent de l'administration ou des établissements de l'Etat. La loi exige donc d'une part que le demandeur ait exercé des fonctions présentant un caractère permanent, d'autre part que cette fonction rentre dans le cadre d'une administration ou d'un établissement de l'Etat. L'administration devra donc créer des cadres bien définis et établir une discrimination nette entre le personnel temporaire et le personnel permanent, stabiliser la situation des agents dont l'entrée dans l'administration est un fait définitif. L'article 69 prévoyait à cet égard qu'un règlement

d'administration publique serait pris par chaque ministère dans les six mois qui suivraient la promulgation de la loi, afin de déterminer exactement son champ d'application, d'énumérer les catégories de personnel dont les emplois répondent à des besoins permanents. Si aucun n'a encore paru, il faut sans doute imputer ce retard au vœu émis par la Chambre de supprimer des emplois inutiles ; le gouvernement veut éviter de créer des situations acquises afin d'avoir les mains libres.

Si ces catégories de bénéficiaires ne sont pas encore parfaitement déterminées, on peut néanmoins prévoir une extension assez large par rapport au régime antérieur. Outre de nombreux auxiliaires qui seront titularisés, des agents permanents naguère soumis à des régimes spéciaux de retraite, tels que les agents techniques des manufactures de l'Etat, les agents de maîtrise de la guerre seront soumis à la loi nouvelle. Les ouvriers n'ont pas été englobés dans la sphère d'application de la loi sur les pensions ; ils continuent à faire l'objet de dispositions spéciales ; le gouvernement promet d'ailleurs de préparer des projets pour des catégories d'agents qui, d'après les règlements, n'apparaîtraient pas comme immédiatement compris dans la loi et dont la situation pourrait sembler insuffisamment protégée : inscrits maritimes et cantonniers par exemple.

Le décret du 2 septembre 1924, portant règlement d'administration publique en vue de l'exécution de la loi du 14 avril 1924, a fixé les règles

applicables à la liquidation de la pension, afin d'éviter tout conflit au moment où le régime nouveau viendrait se substituer à la législation antérieure. C'est à la date de la concession de la pension qu'il faut se placer pour savoir si un agent relève de l'ancienne ou de la nouvelle législation ; une pension qui n'a pas été concédée le 17 avril 1924 passe sous le régime actuel, même si le fait générateur est antérieur à cette date. Bien entendu, il ne faut pas qu'il s'agisse de droits nouveaux qui n'étaient pas reconnus dans la loi de 1853 : dans ce cas le point de départ de jouissance de ces droits, sera toujours postérieur à la loi qui les reconnaît. Dans l'hypothèse du décès d'un fonctionnaire par exemple, la pension obtenue par la veuve, et la pension temporaire accordée aux orphelins par l'article 23 peuvent avoir des dates de jouissance différentes.

A ceux qui bénéficient de ses dispositions, la loi de 1924 dans ses articles 19 à 22 accorde des pensions d'invalidité. Elle maintient la distinction déjà établie par la loi de 1853 entre les fonctionnaires frappés d'invalidité résultant du service, selon que par un acte spontané, par dévouement, ils sont allés au devant du danger, ou qu'ils ont été victimes d'un simple accident.

L'article 19 vise le cas où le droit à pension s'ouvre au titre d'acte de dévouement, de lutte soutenue ou d'attentat subi à l'occasion des fonctions. La pension accordée dans ces hypothèses est égale aux trois quarts du dernier traitement, dans le calcul duquel

il faut faire entrer en ligne de compte les suppléments de traitement et indemnités prévus par l'article 4. Aucune condition d'âge ni de durée de services n'est exigée.

Les conditions dans lesquelles doivent se produire l'invalidité sont les mêmes que sous l'empire de la loi de 1853. Le fonctionnaire a droit à pension même s'il a été frappé d'incapacité postérieurement à son acte de dévouement, à condition que cet acte en soit la cause directe. De même l'attentat peut ne pas avoir été subi pendant l'exercice des fonctions, mais seulement à leur occasion ; le droit à pension existerait cependant pour un contrôleur des contributions directes, par exemple, qui à la suite d'une imposition sévère aurait encouru le ressentiment d'un individu par lequel, quelques mois plus tard, il serait dangereusement blessé.

Pour la constatation des circonstances donnant droit à pension, il y a lieu de se référer à l'article 35 du règlement du 9 novembre 1853 : l'événement qui donne naissance au droit à pension doit être constaté par un procès-verbal ou un acte de notoriété, corroboré par les attestations conformes des supérieurs du fonctionnaire et d'un nouvel organe créé par la loi de 1924, la commission de réforme, qui sera chargée en particulier d'apprécier si le fonctionnaire est bien hors d'état de continuer ses fonctions. L'article 22 du règlement du 2 septembre 1924 règle ainsi qu'il suit la composition de cette commission.

A Paris il y a une commission pour chaque ministère ; elle est composée d'un médecin assermenté de l'administration, de trois agents désignés par le ministre (le chef de service de l'intéressé, président ; le contrôleur des dépenses engagées ; le directeur des pensions ou leur représentant), enfin de deux agents du même service que la victime, élus pour deux ans par leurs collègues. Dans chaque département, le même principe préside à cette composition. Les fonctionnaires relevant d'un même ministre constituent un groupe qui élit deux délégués, pour siéger à la commission dans les affaires concernant les agents de leur groupe. Les représentants de l'Etat sont : le préfet, président ; le trésorier-payeur général ; le chef de service de l'intéressé, ou leur représentant. Les décisions sont prises à la majorité des voix, le président ayant voix prépondérante en cas de partage. La commission peut ordonner toutes mesures d'instruction qu'elle jugera utiles, et demander au fonctionnaire de comparaître devant elle.

L'article 20 protège les fonctionnaires qui se trouvent dans l'impossibilité de continuer leur service par suite de maladie, d'accident, de blessures ou d'infirmités graves dûment établies. Il leur donne droit à une pension immédiate, quels que soient leur âge et la durée de leurs services. La législation actuelle plus libérale que la précédente, ne fait aucune distinction entre les cas où l'invalidité est la conséquence de l'exercice des fonctions et celui où elle lui est étrangère ; seul le taux varie.

La preuve de l'invalidité résultant des cas qui précèdent est à la charge du fonctionnaire ; celui-ci est examiné soit sur sa demande, soit sur l'initiative de l'administration, par la commission de réforme à laquelle nous avons déjà fait allusion. Lorsqu'elle a fait les constatations nécessaires et pris une décision, un procès-verbal est rédigé dans la forme prévue par l'article 23 du règlement : il fait connaître l'avis de la commission sur le point de savoir si l'invalidité résulte ou non des fonctions, si elle met ou non le fonctionnaire hors d'état de continuer ses fonctions. En outre lorsqu'elle se trouve en présence d'un des cas prévus par l'article 79-2°, cas d'invalidité résultant de la guerre, aggravée au point de mettre le fonctionnaire dans l'impossibilité de continuer son service, la commission doit apprécier si l'incapacité est la conséquence des blessures de guerre.

Lorsque l'incapacité résulte de l'exercice des fonctions, la pension est liquidée selon les modalités prévues par l'article 21. Le fonctionnaire a droit à une pension égale au tiers de son traitement actuel, sans que cette pension puisse être inférieure à 1.500 francs, ou à la pension d'ancienneté calculée pour chaque année de service à $1/30$ ou $1/25$ de la pension minima mentionnée à l'article 2. Pour les agents dont la carrière est mixte, chaque année de services sédentaires donne droit à $1/30$ du minimum, et chaque année de services actifs à $1/25$.

La pension des fonctionnaires de la métropole ne peut dépasser le minimum prévu par l'article 2, c'est-

à-dire la moitié de leur traitement moyen; celle des fonctionnaires coloniaux, en raison des risques particuliers qu'ils courent, ne peut être inférieure au minimum de la pension d'ancienneté afférente au dernier traitement d'activité. Dans tous les cas les bénéfices de campagne viennent s'ajouter.

L'instruction du ministre des finances du 12 octobre 1924, expliquant et commentant les articles de la loi, contient à titre d'exemples quelques tableaux qui schématisent les solutions données à des cas divers :

1^o Fonctionnaire ayant accompli

3 ans de services militaires	
7 ans de services civils actifs	
<u>Total 10 ans</u>	
Traitement moyen.....	9.000 fr.
Dernier traitement.....	10.000 fr.
Minima de la pension proportionnelle :	
Absolu.....	1.500 fr.
1/3 du dernier traitement....	3.333 fr.

Liquidation

Le minimum de la pension d'ancienneté est de 9.000 : 2 = 4.500 fr. dont les $10/25 = 1.800$ fr.

La pension est élevée au minimum de 3.333 francs.

*2^o Fonctionnaire ayant accompli 19 ans
de services sédentaires*

Traitement moyen.....	6.500 fr.
Dernier traitement.....	7.500 fr.
Minima de la pension proportionnelle :	
Absolu.....	1.500 fr.
1/3 du dernier traitement....	2.333 fr.

Liquidation

Le minimum de la pension d'ancienneté et de 3.900 fr.
(le traitement moyen étant inférieur à 8.000 fr., le minimum
est fixé aux $\frac{3}{5}$ et non plus à la moitié de 6.500 francs

$$3.900 : \frac{19}{30} = 2.470 \text{ fr.}$$

La pension est fixée à 2.470 francs.

3 *Fonctionnaire ayant accompli*

3 ans de services militaires

5 ans de services actifs

3 ans de services sédentaires

Total 11 ans

Traitement moyen..... 4.200 fr.

Dernier traitement..... 4.400 fr.

Minima de la pension proportionnelle :

Absolu 1.500 fr.

Dernier traitement..... 1.466 fr.

Liquidation

Le minimum de la pension d'ancienne est de $4.200 : \frac{3}{5} =$
2.520 fr. dont les $\frac{8}{25} +$ les $\frac{3}{30} = 806 \text{ fr. } 40 + 252 \text{ fr. } =$
1.058 fr. 40.

La pension est élevée au minimum de 1.500 francs.

4° *Fonctionnaire ayant accompli*

1 an de services militaires.

12 ans de services actifs.

15 ans de services sédentaires.

Total 20 ans

Traitement moyen..... 1.200 fr.

Dernier traitement..... 1.300 fr.

Minima de la pension proportionnelle :

absolu..... 1.500 fr.

$\frac{1}{3}$ du dernier traitement..... 4.333 fr.

Le minimum de la pension d'ancienneté est de 12.000 : 2 = 6.000 fr. dont les $13/25$ + les $15/30$ = 3.120 fr. + 3.000 fr. = 6.120 fr.

La pension est ramenée à 6.000 fr., minimum de la pension d'ancienneté.

Lorsque le fonctionnaire est contraint d'abandonner ses fonctions par suite d'une invalidité ne résultant pas du service, l'article 22 distingue deux hypothèses.

1° Le fonctionnaire a plus de quinze ans de services : il lui est alloué une pension basée sur le traitement moyen des trois dernières années, et composée d'autant de $1/50$ ou de $1/60$ de ce traitement moyen qu'il a d'années de service. En aucun cas cette pension ne peut être supérieure au minimum de la pension liquidée au titre de la durée des services.

2° Le fonctionnaire a moins de quinze ans de services : il bénéficie d'une pension immédiate constituée par la capitalisation des retenues qu'il a subies, augmentées de leurs intérêts, et versées à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, soit à capital aliéné, soit à capital réservé. Au montant de ces retenues vient s'ajouter une subvention définitive de l'Etat, égale à ce montant, et versée dans tous les cas à capital aliéné. La rente viagère sera servie au fonctionnaire par la Caisse des retraites.

Comme sous le régime antérieur, le fonctionnaire ne peut réclamer le bénéfice des articles précédents que s'il est hors d'état de continuer ses fonctions ;

une incapacité temporaire ne lui donne droit qu'à une mise en congé.

L'article 23 accorde à la veuve d'un fonctionnaire décédé, une pension égale à la moitié de la retraite d'invalidité obtenue par son mari, ou qu'il aurait pu obtenir le jour de son décès, à condition que le mariage soit antérieur à l'événement qui a amené l'invalidité. La femme divorcée ou séparée de corps n'a pas droit à pension si le jugement a été prononcé contre elle. Si une veuve se remarie, elle ne perd pas ses droits à pension, mais elle peut, à l'expiration de l'année qui suit son nouveau mariage, renoncer à sa pension et demander en échange le versement d'un capital immédiat représentant trois années de pension.

Lorsque le fonctionnaire a laissé des enfants, chacun d'eux a droit jusqu'à 21 ans à une pension temporaire égale à 10 o/o de la retraite d'invalidité servie à leur père ; mais le cumul des pensions de la mère et des enfants ne peut excéder le montant de la pension du père. Si la mère est décédée ou déchue de ses droits, ses enfants mineurs se partagent la pension qu'elle aurait touchée. Ils conservent même le bénéfice de la pension temporaire de 10 o/o à partir du deuxième enfant. Dans tous les cas les pensions attribuées aux enfants ne peuvent être inférieures au montant des indemnités pour charges de famille allouées à leur père pour chaque enfant de moins de 16 ans (lois des 30 juin et 28 décembre 1923).

Les pensions peuvent être annulées ou révisées, par un décret rendu après avis du Conseil d'Etat (art. 65), si une erreur a été commise, s'il est démontré par exemple que la pension a été accordée à raison d'infirmités dont l'intéressé n'était pas atteint au moment où son droit avait été constaté. Si la pension est annulée, les arrérages déjà perçus ne sont restituables qu'en cas de mauvaise foi. La restitution est poursuivie par le trésorier-payeur général, soit devant le juge de paix, soit devant le tribunal civil si la somme est supérieure à 600 francs.

Le délai pour faire valoir ses droits à pension est de cinq ans. Si une demande de pension est rejetée, l'intéressé peut se pourvoir contre le rejet dans un délai de trois mois à dater de la notification de la décision qui a prononcé le refus (art. 66). Les recours sont jugés sans autres frais que ceux de timbre et d'enregistrement, et sont dispensés du ministère d'avocat. Si le Conseil d'Etat admet le pourvoi, il se borne à renvoyer les parties devant le ministre pour l'établissement de la pension d'après les nouvelles bases reconnues ; il ne peut allouer des intérêts pour retard dans le paiement de la pension.

La loi du 14 avril 1924 a institué des dispositions transitoires en faveur des diverses catégories de fonctionnaires qui jouissaient à ce moment d'une pension ; les divers suppléments attribués par la loi du 5 mars 1920, l'indemnité de cherté de vie allouée par la loi du 12 avril 1922 étaient impuissants à balancer la hausse du coût de la vie. L'article 93

fixe les coefficients à appliquer pour obtenir les pensions nouvelles, en attendant dit l'article 94 qu'il soit procédé à une révision des retraites sur la base des traitements qu'auraient touchés les intéressés s'ils avaient été en fonctions le 14 avril 1924.

Quelle solution a été donnée, dans le régime nouveau, à la question du cumul ? La jurisprudence n'est pas encore fixée, mais la doctrine suivie par les services liquidateurs du ministère des Finances est très nette à cet égard ; les tableaux qu'ils ont publiés prouvent qu'ils repoussent toute idée de cumul, cumul entre deux pensions d'invalidité ou cumul entre une pension d'invalidité et une pension d'ancienneté. L'instruction du ministère des Finances du 12 octobre 1924 est, dans ses directives, absolument conforme à l'esprit de la loi. Si celle-ci ne contient pas de dispositions formelles, le seul fait qu'elle a organisé pour chaque cas particulier un système minutieux de liquidation, avec minimum et maximum, prouve suffisamment qu'elle a jugé équitable le réajustement du taux des pensions, sans qu'il fût besoin de donner aux fonctionnaires une double créance contre l'Etat. Il est donc certain que les tribunaux civils maintiendront fermement leur jurisprudence antérieure ; quant au Conseil d'Etat il est probable qu'il trouvera dans la loi les éléments nécessaires pour déterminer chaque pension d'une façon fixe, et renoncera à sa théorie de l'option.

Le seul recours subsidiaire qui reste ouvert au fonctionnaire frappé d'une incapacité de travail. est

une action en justice basée sur l'article 1382, lorsque l'accident a été causé par la faute d'un tiers. Si la faute est reconnue, le tiers poursuivi sera condamné à servir à la victime des dommages-intérêts, en capital ou en rente viagère (1). Si une pension lui a déjà été accordée en vertu de la loi de 1924, le tiers étant tenu seulement de réparer le préjudice causé, ne sera condamné qu'à parfaire cette indemnité.

L'Etat serait-il en droit d'agir directement et personnellement contre les auteurs responsables de l'accident, sans préjudice des droits de la victime, puisque l'accident a fait naître à sa charge l'obligation de servir une pension ? Il ne semble pas que le tiers doive être condamné au remboursement intégral des sommes versées par l'Etat, car celui-ci aurait dû payer une pension à la victime le jour où elle serait arrivée à l'âge de la retraite. Il y aurait donc lieu pour le juge de fixer le montant du dommage réel subi par l'Etat, suivant chaque catégorie de pensionnés (2).

1. C. Cass., 4 déc. 1917 (4^e esp.).

2. C. Cass., 7 mars 1911. *Gaz. Trib.*, 11.1.157.

CHAPITRE II

REGIME APPLICABLE AUX AGENTS DU CADRE AUXILIAIRE

En dehors des cadres réguliers de son personnel, l'administration emploie des agents auxiliaires : ce sont pour la plupart des candidats au titre permanent, qui ne réunissent pas encore toutes les conditions requises ou qui attendent une place vacante pour être titularisés. Ils occupent les mêmes emplois que leurs collègues du cadre permanent ; comme eux ils sont soumis au régime des décrets et des arrêtés ministériels, mais leur défaut de titularisation les prive du bénéfice de la législation des pensions et les exempte de l'obligation des retenues. Il n'est pas douteux cependant que leur situation réglementaire fait de ces agents des fonctionnaires publics ; on ne peut considérer comme un louage de services le contrat en vertu duquel il sont entrés dans l'administration. Devra-t-on leur refuser le bénéfice de la loi de 1898, bien que leur situation réglementaire soit impuissante à leur procurer les avantages de la législation sur les pensions ?

C'est la solution qui semblait résulter des débats qui ont précédé le vote du budget de 1904. La

Chambre des députés ayant mis à la disposition de l'administration des P. T. T., les crédits nécessaires pour assurer des indemnités aux auxiliaires victimes d'accidents de service, M. Sembat, dans son rapport souligna que ces secours étaient alloués à titre bienveillant et non pas obligatoirement : c'était une faveur de l'administration. Celle-ci par une instruction du 13 septembre 1905 régla sur des bases analogues à celles de la loi de 1898 le droit à pension ; par le fait même de cette réglementation spéciale, cette allocation facultative ne dérivait pas semblait-il du principe d'obligation inscrit dans la loi sur les accidents du travail. C'est sur ce raisonnement (1) que se basèrent plusieurs tribunaux pour refuser d'allouer une indemnité à des auxiliaires accidentés.

La Cour de cassation dans deux arrêts (2) a cassé des jugements particulièrement préjudiciables aux intéressés, et reconnu que lorsqu'une administration présente un caractère industriel, le personnel auxiliaire qu'elle emploie doit être protégé par la loi de 1898, puisqu'il n'est pas placé sous le régime des pensions civiles.

« Attendu, dit l'arrêt de 1917, que lorsqu'une administration de l'Etat comme celle des P. T. T., présente tout à la fois le caractère d'un service public et celui d'une entreprise industrielle visée par l'article 1^{er} de la loi de 1898, il y a lieu de faire une distinc-

1. Cour de Limoges, 4 mai 1906. R. M. C. VII, 39.

2. C. Cass., 27 oct. 1909. D. 1911.1.40 C. Cass., 4 déc. 1917 (4^e espèce).

tion entre les agents du cadre permanent placés sous le régime des pensions civiles d'une part, et d'autre part les agents ou sous-agents du cadre auxiliaire, employés et ouvriers qui n'y sont pas soumis ; que si cette dernière catégorie du personnel est protégée par la loi sur les accidents du travail, la première n'en peut réclamer le bénéfice. »

Tel est également le sens d'un arrêt du Conseil d'Etat du 5 août 1913 (1) reconnaissant la responsabilité de l'Etat dans les conditions de la loi de 1898, à l'égard d'un chef de chantier qui ne faisait pas partie du cadre permanent d'une administration, mais exerçait son emploi pour le compte de l'Etat, sous les ordres des ingénieurs des Ponts et Chaussées.

Cette jurisprudence est parfaitement conforme à l'équité ; on ne pouvait laisser en dehors de toute loi protectrice, des agents qui partagent les travaux des fonctionnaires du cadre permanent ou sont exposés aux mêmes dangers que les ouvriers. A vrai dire l'administration n'a jamais été sérieusement intransigente à leur égard ; elle a surtout contesté son assujettissement à la loi de 1898 en tant qu'administration qualifiée d'établissement industriel, mais elle a toujours alloué des secours bénévoles. Néanmoins le versement d'une rente obligatoire est une garantie beaucoup plus sûre et on ne peut que féliciter la jurisprudence « d'avoir étendu la notion de louage de services un peu au delà de ses limites

1. C. E., 5 août 1913. *Gaz. Pal.*, 1913, p. 490.

naturelles et créé sur les confins de ce contrat et de celui de fonctions publiques une zone participant de la nature des deux contrats » (Sachet).

Au moment de la discussion de la loi du 14 avril 1924, des amendements ont proposé de faire entrer les auxiliaires dans le cadre permanent pour les assimiler aux fonctionnaires. M. Durafour faisait remarquer (1) que cette assimilation se justifiait tant par le caractère de leur emploi que par le nombre de leurs années de service ; il demandait qu'on évitât d'instituer plusieurs régimes de retraite dans un même établissement, parmi un personnel dont les éléments sont rattachés les uns aux autres par l'organisation du travail.

Le principal obstacle à la mise en pratique de cette idée était le projet de suppression de fonctionnaires, projet beaucoup plus difficile à réaliser si l'on mettait le gouvernement en face de situations acquises. L'amendement Durafour fut pour cette raison repoussé, le gouvernement promettant que dans les règlements d'administration publique, les auxiliaires devenus de véritables employés permanents seraient admis au bénéfice de la loi. Les auxiliaires véritablement temporaires participeraient au régime de retraite institué en faveur des ouvriers.

Aucune disposition légale ou réglementaire n'est venue confirmer ces promesses, si ce n'est l'article 18

1. Ch. des D. Séances des 20 et 26 mars 1923.

de la loi du 26 avril 1924 accordant aux auxiliaires mutilés de guerre le bénéfice de la titularisation au bout d'un an de services. Répondant à des interpellateurs, M. Caillaux, ministre des Finances, assurait que la question retenait toute son attention (1).

1. Ch. des D. Séance du 23 avril 1925.

CHAPITRE III

REGIME APPLICABLE AUX OUVRIERS DE L'ETAT

§ 1. — Régime antérieur à la loi du 9 avril 1898

L'extension du rôle de l'Etat, ses interventions multipliées dans les différents domaines de l'activité nationale, ont créé la classe des ouvriers de l'Etat, dont le nombre s'est accru considérablement en même temps que celui des fonctionnaires et des employés.

Bien qu'apparemment leur situation juridique ne semble pas différer de celle de leurs camarades de l'industrie privée, bien qu'ils soient liés à leur employeur par un contrat de louage de travail, en réalité les conditions spéciales dans lesquelles s'effectue leur travail en fait des ouvriers d'une catégorie spéciale dont les droits et les devoirs ne sont pas régis par le droit commun.

En droit l'Etat n'est pas un patron comme un autre ; il agit dans un intérêt général alors que l'entrepreneur ne recherche que son intérêt propre ; cela justifie de sa part la revendication de certains droits, comme cela explique à la charge de l'ouvrier

des devoirs plus étroits. Mais en fait l'ouvrier de l'Etat est depuis longtemps un ouvrier privilégié.

Dans le droit commun, avant la promulgation de la loi de 1898, les accidents du travail étaient soumis au principe général de l'article 1382 : pas de responsabilité sans faute. Le fardeau de la preuve incombant au demandeur en indemnité, il en résultait pour celui-ci une situation souvent précaire, puisque dans la plupart des cas il était impossible de discerner les causes de cet « accident anonyme » qui était devenu la règle générale depuis les transformations de l'industrie. Le travailleur supportait presque toujours les conséquences de l'accident qui le laissait sans ressources. L'administration s'était efforcée d'éviter, dans les services publics, cet injuste résultat.

En 1848 on vit apparaître l'idée du risque professionnel, non pas il est vrai dans l'intérêt des ouvriers mêmes de l'Etat, mais en faveur des ouvriers embauchés par les entrepreneurs de travaux publics. L'arrêté du ministre des Travaux publics du 15 décembre 1848, modifié par la circulaire du 22 octobre 1851, et mis en application dans l'article 16 du cahier des clauses et conditions générales de l'administration des Ponts et Chaussées du 16 novembre 1866 modifié le 16 février 1892, s'efforçait d'assurer aux ouvriers employés dans le service des travaux publics, et le cas échéant, à leur famille, les secours dont ils pourraient avoir besoin, par suite d'accidents survenus ou de maladies contractées dans les

travaux. Plus favorable en un sens que la loi de 1898, cet arrêté assimilait la maladie professionnelle à l'accident.

A l'égard des ouvriers de l'Etat, la théorie du risque professionnel allait être affirmée nettement par un arrêt du Conseil d'Etat du 21 juin 1895 (1). Il s'agissait d'un accident survenu à l'arsenal de Tarbes ; un ouvrier avait reçu à la main gauche un éclat de métal qui avait déterminé l'atrophie du membre. Le ministre de la Guerre ne lui offrant qu'une pension minime, à titre purement gracieux, il se pourvut en Conseil d'Etat, devant lequel M. le commissaire du gouvernement Romieu fit adopter ses conclusions très fortement motivées.

« La jurisprudence administrative, dit-il, a toujours reconnu que la responsabilité de l'Etat vis-à-vis des tiers ou de ses agents pour dommages causés par les services publics, n'était pas soumise nécessairement aux règles du droit commun. D'une part les rapports qui existent entre l'Etat et ses agents ne sont pas régis par les dispositions du Code civil relatives au contrat de louage ; d'autre part la responsabilité qui peut incomber à l'Etat par le fonctionnement de ses services n'est pas réglée par les articles 1382 et suivants, car elle varie selon les besoins de ces services publics. La base de la responsabilité de l'Etat n'est donc pas dans un texte positif de droit civil (art. 1710 et 1382) mais dans un principe supérieur

1. C. E., 21 juin 1895. Lebon, 1895, p. 509.

de justice : c'est une législation d'équité et non de droit civil... Nous estimons, quant à nous, qu'en l'absence d'un texte qui s'y oppose, la justice veut que l'Etat soit responsable vis-à-vis de l'ouvrier des dangers que lui fait courir sa coopération au service public. »

Cette doctrine singulièrement hardie était la consécration de la théorie du risque professionnel qui devait servir de base à la loi de 1898 : c'est l'Etat et non l'ouvrier qui doit supporter les conséquences de l'accident anonyme ; la responsabilité de l'Etat ne disparaît qu'en cas d'imprudence de l'ouvrier (1).

Le Conseil d'Etat confirma sa jurisprudence par d'autres décisions (2) et n'hésita à se montrer très large pour en appliquer le bénéfice à des victimes, dans des espèces un peu particulières. Il assimilait la maladie professionnelle à l'accident, et s'en tenait au caractère industriel de travail sans rechercher s'il était exécuté ou non dans un but lucratif (3). Son système d'indemnisation présentait d'ailleurs une grande élasticité, parce que, jugeant en équité, il pouvait fixer le montant de l'indemnité proportionnellement au préjudice subi, sans avoir à se préoccuper d'un tarif immuable.

§ 2. — Application de la loi du 9 avril 1898

Quelque favorable que fût cette jurisprudence si

1. C. E., mars 1893. S. 1897.3.56.

2. C. E., 24 déc. 1898. S. 1899.3.34 ; C. E., 25 mai 1900. Lebon, 1900, p. 364 ; C. E., 12 fév. 1904. S. 1906.3.72.

3. C. E., 1^{er} fév. 1901. S. 1903.3.91.

large et si souple, le législateur, au moment de la discussion de la loi de 1898, tint à affirmer sa volonté d'en faire bénéficier les ouvriers de l'Etat, de régir la situation des accidentés par un texte de loi positif, par une législation de droit écrit et non plus d'équité. Tous les projets votés avant 1896 contenaient une disposition étendant le risque professionnel aux ouvriers et employés de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics; elle faisait l'objet du paragraphe 2 de l'article 1^{er} du projet qui fut adopté le 4 juillet 1895 par le Sénat; mais ce paragraphe fut supprimé et ne reparut plus. C'était là d'ailleurs une modification de pure forme dont le but était de ne pas surcharger inutilement la loi, puisque l'article 1^{er} visait aussi bien les entreprises publiques que les entreprises privées. L'opinion du Sénat ne s'était pas modifiée, ainsi que M. Béranger en donnait l'assurance à M. Blavier qui avait repris l'ancien paragraphe sous forme d'amendement.

D'ailleurs si l'intention du législateur n'est pas expressément formulée dans le texte, elle résulte cependant très nettement de la loi elle-même: d'une part de l'article 13 qui classe les entreprises de l'Etat parmi celles où il est interdit au juge de paix chargé de l'enquête de se faire assister d'un expert; d'autre part de l'article 32 qui exclut du bénéfice de la loi certaines catégories d'ouvriers de l'Etat.

C'est dans ce sens que se prononça le Comité consultatif des assurances, dans ses avis des 29 novembre 1899 et 7 mars 1900; aussi M. Paulet, dans

son rapport présenté en 1900 au Congrès international des accidents du travail, pouvait-il se féliciter de voir l'Etat « donner l'exemple moral de l'application de la loi ».

L'Administration adopta sans résistance cette interprétation ; « la loi, dit la circulaire du garde des sceaux du 10 juin 1899, s'applique non seulement aux entreprises privées, mais aussi aux entreprises similaires de l'Etat, des départements, de communes, et des établissements publics. L'assimilation est complète, même en ce qui concerne la compétence qui échappe dans tous les cas aux tribunaux administratifs... Les personnes admises à se prévaloir du risque professionnel sont tous les ouvriers et employés dans les établissements visés à l'article 1, depuis l'ingénieur jusqu'au simple apprenti ».

La question a d'ailleurs été tranchée, pour les départements et les communes, par la loi du 22 mars 1902 qui dispense formellement les actions intentées contre ces deux personnes administratives du dépôt préalable de mémoire qu'exigeaient les articles 55 de la loi du 10 août 1871 et 124 de la loi du 5 avril 1884.

Les tribunaux se sont néanmoins, au début, montrés hésitants (1) ; mais ils n'ont pas tardé à se rallier à la doctrine généralement admise (2).

1. Douai, 25 nov. 1902. D. 1904.2.95.

2. Besançon, 28 fév. 1900. D. 1900.2.227 ; Narbonne, 27 nov. 1901. *Gaz. Pal.*, 1902.1.142 ; Trib. Seine, 7 juill. 1900. *Gaz. Pal.*, 1900.2.497 ; Paris, 20 mai 1904, *Gaz. Trib.*, 1904.2.138 ; Nancy, 3 juill. 1902. *Rev. acc. trav.*, 1902, p. 79 ; C. cass., 20 mars 1912,

« Attendu, dit la Cour dans son deuxième arrêt du 4 décembre 1917, que sauf les exceptions portées à l'article 32 de la loi du 9 avril 1898, l'Etat est responsable des accidents du travail survenus à ses ouvriers et employés, dans les conditions où le seraient les chefs d'entreprise. »

La jurisprudence est aujourd'hui parfaitement établie ; d'ailleurs depuis 1898, sauf pour les affaires antérieures à la promulgation de la loi, le Conseil d'Etat s'est abstenu de rendre des décisions analogues à celles de 1895.

Le système actuel ne crée-t-il pas un certain empiétement de l'autorité judiciaire sur l'autorité administrative ? Dans un des cas prévus par l'article 20 de la loi de 1898 qui permet au juge de paix de majorer l'indemnité des victimes quand il y a faute inexcusable du patron ou de ceux qu'il s'est substitué dans la direction de son établissement, le juge peut avoir évidemment à apprécier les faits commis par un fonctionnaire et dont la responsabilité remonte au ministre et même au Parlement. Mais en règle générale, l'indemnité est déterminée sans qu'il y ait à se préoccuper de la qualité du patron, sans qu'on ait à apprécier ses actes : le fondement de la réparation est purement objectif : c'est le risque professionnel. Aussi la loi de 1898 a-t-elle pu changer la compétence sans pour cela porter

S. 1912.1.399; C. cass., 4 déc. 1912 (3^e esp.). S. 1917.1.1; C. cass., 4 déc. 1917 *Gaz. Trib.*, 8 et 9 mars 1918; C. cass., 30 juill. 1918. S. 1921.1.38 et la note de M. Mestre.

atteinte au principe de la séparation des pouvoirs.

Le principe de l'assujettissement de l'Administration étant admis, quels vont en être les bénéficiaires ? Les fonctionnaires étant mis en dehors de l'application de la loi, nous restons en présence de deux catégories de personnes : les ouvriers commissionnés attachés à l'Etat à titre définitif avec tous les avantages de la titularisation, d'une part, et d'autre part les auxiliaires, ouvriers et employés temporaires, embauchés après une convention verbale de gré à gré, pour une période limitée. Pour ces derniers la solution ne fait aucun doute : il s'agit du pur contrat de louage de services, il y a analogie complète entre ces ouvriers et ceux de l'industrie privée, par conséquent la loi de 1898 leur est applicable.

Pour les ouvriers commissionnés, la question a été plus discutée, car il ne s'agit plus d'un contrat de travail ordinaire mais d'une situation réglementaire, fixée à l'avance pour toute une catégorie d'ouvriers. Or, nous l'avons vu plus haut, la Cour de cassation exige, pour faire application de la loi de 1898, qu'il y ait contrat de travail. Refuser pour ce motif le bénéfice de la loi de 1898 aux ouvriers de l'Etat, serait exagérer singulièrement la portée des règlements administratifs. Ils ne sont pas autre chose qu'une offre et sont tout à fait comparables aux règlements d'atelier ; comme ces derniers ils ont été créés en vue d'éviter des discussions dans chaque cas particulier et d'unifier la situation des ouvriers

d'une même catégorie. La loi de 1898 est donc en principe applicable à tous les ouvriers de l'Administration ; comme le dit M. Pic, c'est la nature du travail, plutôt que la qualité des travailleurs qu'a eue en vue le législateur.

La loi de 1898 n'apportant aucune exception au régime qu'elle institue, sauf celles prévues dans l'article 32, tous les ouvriers de l'Etat ou d'une autre personne administrative auront droit à indemnité lorsqu'ils seront victimes d'un accident par le fait ou à l'occasion de leur travail, et toute personne morale sera assujettie dès qu'elle assumera la direction d'une entreprise industrielle. Devront en conséquence accorder le bénéfice de la loi à leurs ouvriers, les chemins de fer de l'Etat, les manufactures des tabacs et des allumettes, l'administration des P. T. T., les poudreries et dynamiteries, les manufactures d'armes, les ateliers de construction dépendant des ministères de la Guerre et de la Marine, l'Imprimerie nationale, les Monnaies et médailles, les entreprises de construction, de démolition ou d'entretien des édifices administratifs, les services des eaux, et tous transports et entreprises exécutés en régie.

L'article 32 porte qu'il n'est point dérogé aux lois et ordonnances ou règlements concernant les pensions des ouvriers apprentis et journaliers appartenant aux ateliers de la marine et celles des ouvriers immatriculés des manufactures d'armes dépendant du ministère de la Guerre. Bénéficiant des lois du 11 et 18 avril 1831 et des lois militaires subséquentes

qui leur donnent le droit de se faire hospitaliser et leur accordent une indemnité qui peut atteindre les trois quarts de leur solde, ce personnel aurait été lésé par l'application de la loi sur les accidents du travail.

Bien que ce fut la seule exception prévue par la loi de 1898, l'article 1 n'a pas reçu une application aussi large que pouvaient le laisser prévoir ses termes très généraux. Une circulaire du ministre du Commerce du 24 août 1899 limitant l'application de la loi aux travaux industriels dont le but est de réaliser un gain, et auxquels convient par suite la qualification légale d'entreprise, ce fut le point de départ de toute une jurisprudence qui s'est basée sur cette idée de lucre pour soustraire au bénéfice de la loi plusieurs catégories d'ouvriers.

La loi n'est pas applicable en premier lieu aux laboratoires qui poursuivent un but désintéressé, laboratoire annexé à une faculté, ou école technique où les travaux des élèves ont un but exclusif d'enseignement (1). C'est dans ce sens que s'est prononcée la Cour de cassation (2), jugeant « que ce n'est pas le travail exécuté par l'ouvrier qui détermine si l'accident survenu est régi ou non par la loi du 9 avril 1898, mais uniquement la profession du maître ».

Sont également soustraits à la loi les établisse-

1. Avis Com. Cons. des Ass., 31 mai et 24 août 1899. *Bull. off. trav.* 1899, p. 786.

2. C. cass., 29 déc. 1908. D. 1909.1.510.

ments de bienfaisance et d'assistance par le travail organisés dans un seul but de charité. Ils n'y sont soumis que dans les cas où les chefs d'entreprises y seraient eux-mêmes assujettis (1).

« Attendu, dit la Cour de Poitiers (2) qu'il importe de distinguer la nature de l'entreprise, que si celle-ci n'a pour but que l'assistance et la charité par le travail, elle ne présente pas la condition essentielle, caractérisée par le mobile du gain, qui constitue l'entreprise industrielle. »

« Attendu, dit un autre arrêt (3), que l'accident s'est produit sur un chantier municipal ouvert pour donner du travail aux chômeurs qui sont employés à casser les cailloux ; attendu que bien qu'agissant dans un but philanthropique la ville bénéficie du travail qu'elle fait exécuter... accorde une indemnité ».

La question a été surtout controversée en ce qui concerne les salariés que les départements et les communes principalement, emploient dans les villes ou sur les routes pour procéder à des travaux de réparation ou d'entretien.

Le Comité consultatif des assurances fut d'avis (4) que les départements et les communes étaient responsables des accidents survenus au personnel ouvrier qu'ils employaient directement, dans le cas où le seraient les chefs d'entreprise avec lesquels ils

1. Avis Com. Cons., 20 déc. 1899.

2. C. Poitiers, 16 juin 1902. S. 1904.2.145.

3. Ar. 3 août 1909. D. 1909.2.475.

4. Avis 29 mai 1899. *Bull. off. trav.*, 1900, p. 61. Avis 7 mars 1900. *Bull. off. trav.*, 1900, p. 388.

auraient pu traiter pour la même catégorie de travaux, si les travaux de construction, de réparation ou d'entretien des routes étaient confiés à une entreprise privée, ils comporteraient l'assujettissement de l'entreprise à la loi de 1898 ; des lors les départements et les communes se trouvent soumis pour les mêmes travaux exécutés en régie aux mêmes responsabilités.

Quelques tribunaux se sont engagés dans cette voie, et ont accordé le bénéfice de la loi de 1898 à des cantonniers ou à des employés des services de la voirie, qui en général sont de simples salariés, sans aucun statut, et révocables au gré du maire.

« Attendu, disent ces arrêtés (1) que doit être considéré comme un chantier le terrain sur lequel s'exécute un travail public. Attendu qu'il appert du règlement de M. le ministre des Travaux publics du 21 mars 1904 que les cantonniers sont assimilés aux travailleurs de l'industrie privée, qu'ils tombent par conséquent sous l'application de la loi du 9 avril 1898. »

« Attendu que la plomberie étant une des branches de l'industrie du bâtiment visée par l'article 1^{er}, la demande d'un ouvrier frappé de congestion, alors qu'il était occupé à ouvrir un robinet de canalisation de la ville ne peut être repoussée par le motif que la ville agissait dans l'intérêt des habitants et non en vue de leur procurer un gain, en telle sorte

(1) Arr. 2 déc. 1905. D. 1906. 2 (25) Arr. 26 mars 1912. S. 1912. 1. 247.

que sa gestion ne présentait aucun caractère industriel. »

Mais les arrêts en sens contraire abondent, et la jurisprudence la plus récente semble s'orienter vers la non application de la loi.

« Attendu, dit la Cour de Grenoble (1), qu'il est soutenu à bon droit que l'Administration vicinale n'exploite pas une entreprise assujettie à la loi du 9 avril 1898, qu'en effet l'expression « entreprise » dont s'est servi le législateur éveille *a priori* une idée de lucre ou de spéculation et qu'il apparaît tout d'abord que la loi de 1898 a été restreinte aux travaux industriels dont le but est de réaliser un gain. »

Le tribunal de Rouen (2) donne à son refus un motif différent : « Attendu que le travail isolé et sans danger du cantonnier sur une route ne peut être assimilé à celui exécuté sur un chantier au milieu d'une agglomération d'individus et entouré de matériaux et de machines, que de ce chef la profession de cantonnier n'est pas assujettie à la loi du 9 avril 1898. »

Enfin la chambre civile de la Cour de Nancy, dans un arrêt du 12 mai 1925, confirme un jugement du tribunal civil déboutant de sa demande un cantonnier.

« Attendu que la loi du 9 avril 1898 n'est applicable aux communes qu'à la condition que les travaux qu'elles font exécuter présentent un caractère

1. C. Grenoble, 9 nov. 1906. R. M. C., VIII, p. 69.

2. Trib. Rouen, 29 janv. 1903. R. M. C., III, p. 73.

industriel ou commercial ; que tel n'était pas évidemment le cas en l'espèce et que l'accident survenu au cantonnier pendant qu'il procédait au curage d'un fossé, d'une route ou d'une rivière, n'était pas un accident du travail. »

Ce raisonnement est basé selon nous sur une interprétation trop restrictive du mot « chantier ». Il aboutit à laisser sans protection des travailleurs que l'isolement ne fait pas échapper aux dangers de la circulation et aux intempéries.

En refusant d'assujettir à la loi de 1898 toute exploitation étrangère à l'idée de la spéculation, les tribunaux ont abouti à une jurisprudence très imprécise, dont les frottements prouvent l'illogisme. En effet aucune entreprise administrative n'agit dans un but spéculatif ; un monopole même qui peut sembler constituer à première vue une source immédiate de revenus, n'en conserve pas moins son caractère d'utilité générale, en raison du mobile désintéressé qui l'anime.

« Attendu, dit un arrêt (1), qu'il importe peu que ce monopole soit, actuellement tout au moins, une source de revenus pour l'Etat. Qu'il n'en perd pas pour autant son caractère d'utilité générale, puisque le mobile de ce monopole est le bien général, et non la réalisation de bénéfices au profit du fisc. »

Puisque donc aucune entreprise publique n'a pour but la réalisation de bénéfices, on devrait néces-

1. Besançon, 3 août 1907. D. 1911.1.40.

sairement en conclure que tous les ouvriers et employés de l'Etat échappent aux prescriptions de la loi de 1898 : or il est bien certain que ce n'est pas ce que le législateur a voulu.

En réalité c'est le fondement même de dette théorique qui est inexact. La base de la loi de 1898 est le risque professionnel, risque qui est mis à la charge de l'entrepreneur, comme contre-partie de son profit. Mais profit n'est pas du tout synonyme de bénéfice pécuniaire ; il s'applique à tout avantage matériel ou moral, personnel ou social, qui est retiré de la mise en œuvre d'une autorité quelconque.

L'idée du risque est d'ailleurs à la base de notre droit administratif. C'est elle, et non celle de faute, qui conduit l'Etat à accorder une indemnité, en cas d'expropriation, ou de dommages causés aux particuliers par les travaux publics. Pourquoi ne pas accorder une indemnité à tous les ouvriers de l'Etat si l'on tient compte d'autre part de ce fait, que le but de l'entreprise ne change rien à la nature du travail de l'ouvrier, que ce n'est pas le but philanthropique qui diminue en rien ses risques.

Les travaux préparatoires de la loi montrent que ses auteurs ont voulu que l'article 1^{er} renfermât des termes très généraux ; aussi désirerait-on voir la jurisprudence pousser jusqu'au bout son interprétation extensive. C'est d'ailleurs ce que semblaient laisser prévoir deux arrêts de la Cour de Paris (1)

1. C. Paris, 29 mai 1902. S. 1904. 2. 148.

relatifs à des établissements d'enseignement professionnel.

« Attendu, dit la Cour, que le caractère industriel du travail est indépendant du but dans lequel il est organisé, et dépend uniquement de sa nature et de son objet. »

Ainsi que l'écrivait M. Hauriou (1), « tous les administrés ont contracté une assurance contre le risque administratif; le risque industriel n'est qu'un cas du risque administratif. Il faut réparer, grâce à des indemnités compensatoires, le dommage causé à quelques-uns par l'exercice d'une fonction qui profite à tous. La collectivité doit supporter les risques de l'administration dont elle profite des bienfaits. »

Quelles sont, dans le domaine d'application déterminé par les tribunaux, les dispositions de la loi du 9 avril 1898 dont les ouvriers pourront réclamer le bénéfice en cas d'accident du travail ?

L'ouvrier qui est frappé d'une incapacité temporaire qui dure plus de quatre jours a droit à une indemnité égale à la moitié de son salaire ; l'indemnité est due à partir du cinquième jour qui suit l'accident, ou à partir du premier jour si l'incapacité se prolonge pendant plus de dix jours.

Lorsque l'incapacité est partielle et permanente l'ouvrier a droit à une rente égale à la moitié de la réduction que l'accident a fait subir au salaire.

Enfin dans le cas d'une incapacité permanente et

1. Hauriou, *Précis de dr. admin.*, p. 174.

absolue, la rente est égale aux deux tiers du salaire annuel (art. 3).

Le taux de ces rentes est réduit lorsque le salaire de l'ouvrier dépasse un certain chiffre, chiffre que la loi du 5 août 1920 a porté à 4.500 francs. Jusqu'à 4.500 francs, l'ouvrier a droit à l'intégralité de la rente fixée par l'article 3 ; au delà et jusqu'à 1.500 fr. il n'a droit qu'au quart ; au delà de 1.500 francs, au huitième seulement.

Lorsque l'ouvrier décède par ou à la suite de l'accident, sa veuve reçoit une pension viagère égale à 20 0/0 du salaire annuel de la victime, rente qui en cas de remariage, est supprimée et remplacée par une indemnité en capital, égale au triple de cette rente.

Les enfants, orphelins de père ou de mère, reçoivent chacun jusqu'à 16 ans une pension égale à 15 0/0 du salaire de la victime, la totalité de ces rentes ne pouvant pas dépasser 40 0/0 du salaire. S'ils sont orphelins de père et de mère, la pension est portée à 20 0/0 du salaire, avec un maximum de 60 0/0.

Lorsque la victime ne laisse ni enfants, ni conjoint survivant, chacun de ses ascendants ou descendants qui étaient à sa charge a droit à une rente fixée à 10 0/0 du salaire ; le service total de ces rentes ne peut dépasser 30 0/0 du salaire.

De même que pour les fonctionnaires, la loi du 22 mars 1902 indique qu'indépendamment de l'action résultant de la loi du 9 avril 1898, la victime conserve contre les tiers auteurs de l'accident, le droit de réclamer réparation conformément au droit com-

mün, et obtenir une indemnité qui sera portée en déduction de celle due par le patron.

La loi a rendu les entreprises administratives justiciables des tribunaux civils, dans les mêmes conditions que les entreprises privées ; néanmoins elle a édicté à leur égard quelques règles spéciales, en modifiant légèrement la procédure.

Le chef d'entreprise doit faire la déclaration dans les quarante-huit heures au maire, et déposer un certificat médical dans les quatre jours qui suivent l'accident si la victime n'a pas repris son travail. Il est pénalement poursuivi en cas d'infraction : c'est ce qui fut jugé pour un directeur d'une poudrerie nationale qui n'avait pas fait cette déclaration (1).

« Attendu, dit la Cour de cassation, que si la séparation des pouvoirs administratifs et judiciaires intéresse essentiellement notre droit public, que si les lois de 16-24 août 1790 et 16 fructidor de l'an III font défense aux tribunaux judiciaires de connaître les actes de l'Administration, il ne s'ensuit pas qu'ils ne puissent être valablement saisis de la connaissance des délits ou des contraventions se rattachant à ces actes.

« Attendu que dans l'espèce les faits imputés au directeur quoique touchant à certains égards aux obligations de la fonction dont il avait été investi, se détachaient nettement de la fonction elle-même et n'exigeaient l'examen ou l'appréciation d'aucun acte administratif. »

1. Cass. 20 juillet 1907. S. 1912.1.60.

Le maire doit immédiatement donner avis de l'accident à l'inspecteur départemental du travail, et transmettre dans les vingt quatre heures le certificat médical au juge de paix qui doit procéder à une enquête, à l'effet de constater les causes de l'accident, la nature de la lésion de la victime, de rechercher quel était le salaire de la victime, quels pourraient être ses ayants droit éventuels.

Le juge de paix peut, dans cette enquête, se faire assister d'un expert. L'article 13 prévoit cependant des exceptions : il n'y a pas lieu à nomination d'expert lorsque les accidents se produisent dans des entreprises administrativement surveillées (chemins de fer, mines), dans des entreprises de l'Etat placées sous le contrôle d'un service distinct du service de gestion (chemins de fer de l'Etat), ou dans les services nationaux où s'effectuent des travaux que la sécurité publique oblige à tenir secrets (ateliers de la marine et de la guerre). Dans ces divers cas, le fonctionnaire chargé de la surveillance ou du contrôle de ces établissements, informé par l'inspecteur départemental du travail que l'accident donne lieu à enquête de la juridiction civile, doit transmettre au juge de paix, dans les huit jours, un exemplaire de son rapport.

A moins qu'il n'y ait impossibilité matérielle dûment constatée dans le procès-verbal, l'enquête du juge de paix doit être close dans le plus bref délai, et au plus tard dans les dix jours qui suivent l'accident.

Lorsque l'accident se produit dans une manufacture de l'Etat non comprise dans l'énumération du paragraphe 5 de l'article 13 (manufacture des tabacs par exemple), le juge de paix peut se faire assister d'un expert.

Quelle que soit la nature de l'action à intenter ou à soutenir, la loi de 1898 n'apportant pas d'exception à la règle générale, c'est le préfet qui représente l'Etat en justice (1). Toutefois, par une circulaire du 28 septembre 1899, le ministre des Travaux publics a donné pleins pouvoirs aux ingénieurs en chef pour régler amiablement le montant des indemnités temporaires et des rentes viagères dues aux victimes d'accidents survenus au cours de travaux exécutés en régie. Les ingénieurs ont le droit de se faire représenter par un agent de leur service. Ils ont aussi qualité pour suivre les instances devant toutes les juridictions.

Au sujet de l'article 13, M. Bardoux rapporteur, a souligné que la commission n'entendait pas modifier les règlements administratifs du contrôle, pour la constatation des accidents dans les établissements de l'Etat. Tous les droits accordés au ministre des Travaux publics par la loi de 1845 et les lois subséquentes sont réservés. Les deux enquêtes n'ont d'ailleurs pas le même but : l'enquête administrative est relative à l'observation des règlements; elle ne concerne en aucune façon les intérêts privés.

1. Narbonne, 27 nov. 1901. *Gaz. Pal.*, 1902.1.442.

La loi du 9 avril 1898 n'était applicable qu'à l'industrie ; des lois subséquentes l'ont complétée et étendu ses dispositions à différentes catégories de travaux. Toutes ces lois s'imposent à l'Administration dans les mêmes conditions que la première.

Ainsi la loi du 12 avril 1906 protège les employés des établissements commerciaux que différentes personnes administratives, en particulier les communes, ont pu être appelées à gérer directement.

La loi du 15 décembre 1922 est applicable aux travaux agricoles dirigés par l'Administration ; mais une distinction s'impose. En effet, le Tribunal des Conflits ayant jugé (1) que tous les travaux quels qu'ils soient, lorsqu'ils sont exécutés sur le domaine public, sont des travaux publics, la Cour de cassation (2), dès avant la loi du 15 décembre 1922, appliquait la législation sur le risque professionnel à tous les travaux exécutés sur le domaine public. Par conséquent seront protégés à la loi de 1898 des travaux tels que des plantations d'arbres ou l'entretien des jardins dépendant du domaine public. Ce sera au contraire la loi de 1922 qui s'appliquera pour les mêmes travaux exécutés sur le domaine privé d'une personne administrative.

Dans l'état de la jurisprudence actuelle, la loi du 15 décembre 1922 ne serait pas applicable aux établissements zoologiques purement scientifiques, ni aux écoles d'agriculture ; dans ces dernières, l'élève,

1. Tr. Confl., 10 nov. 1910. S. 1911.3.35.

2. C. cass., 9 déc. 1908. S. 1912.1.31 ; C. cass., 12 juin 1922.

pour bénéficier de la loi, devrait être employé au même titre qu'un ouvrier, mais ce serait à lui à faire la preuve du contrat de louage de services.

La loi du 2 août 1923 s'applique aux domestiques qui sont au service des collectivités. Son bénéfice est même étendu aux infirmiers et infirmières au service des hôpitaux de l'Assistance publique, mais non pas cependant aux étudiants externes et internes qui n'ont en vue que leur instruction personnelle.

Enfin la loi du 25 octobre 1919, en assimilant la maladie professionnelle à l'accident, a complété heureusement la loi de 1898 qui avait privé les ouvriers de l'Etat de la jurisprudence bienveillante du Conseil d'Etat.

§ 3. — Législation d'après-guerre concernant les pensions accordées aux ouvriers de l'Etat

Les pensions des fonctionnaires avaient fait l'objet d'une législation spéciale, mais unique, identique pour tous ces agents. Il ne pouvait en être de même pour les ouvriers. On ne pouvait établir une réglementation uniforme, en considérant la diversité des travaux qui s'effectuaient dans les nombreuses entreprises administratives, de nature si différente : Pour y suppléer, chaque administration avait établi, conformément à la loi du 20 juillet 1886, des règlements particuliers ; ceux-ci, en règle générale

accordaient aux ouvriers le bénéfice d'une pension de retraite au bout d'un certain âge et d'un certain temps de service ; pour ceux qu'une circonstance fortuite mettrait hors d'état de réaliser ces conditions normales, qu'une maladie ou qu'un accident contraindrait à quitter prématurément leurs fonctions, ils prévoyaient la liquidation d'une pension proportionnelle au nombre d'années de service. Ces pensions devraient être servies soit par des caisses autonomes (Imprimerie Nationale) soit, le plus souvent par la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, caisses alimentées partie par des versements de l'ouvrier, partie par des versements de l'employeur.

Le législateur voulut, en même temps qu'unifier ces régimes divers, améliorer les conditions d'existence de l'ex-ouvrier dont les pensions étaient devenues après la guerre tout à fait insuffisantes. Aucune modification au taux des pensions du personnel des diverses administrations de l'Etat ne pouvant être autorisée que par une loi (art. 55 loi du 25 février 1901) une commission interministérielle fut chargée d'élaborer un projet : il devait aboutir à la loi du 21 octobre 1919.

L'article 1^{er} accordait le bénéfice de la loi aux personnels ouvriers des manufactures de tabacs et d'allumettes, des magasins de transit des manufactures de l'Etat, de l'atelier général du timbre, des administrations des P. T. T. et des monnaies et médailles, des établissements militaires relevant des

ministères de la guerre et de la reconstruction industrielle, ainsi que des arsenaux et établissements de la marine, soumis au régime des versements à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

Aux bénéficiaires ci-dessus énumérés, des pensions devaient être versées par la Caisse nationale des retraites, pensions constituées au moyen de retenues sur les salaires, et de subventions égales de l'Etat.

Des pensions d'invalidité étaient accordées au bout de quinze ans de service aux ouvriers frappés d'invalidité absolue, au bout de vingt ans lorsque l'invalidité n'était que partielle. Ces pensions étaient proportionnelles au nombre d'années de service et basées sur les minima prévus pour les pensions d'ancienneté : 1.800 francs pour les ouvriers, 1.500 francs pour les ouvrières, 1.500 francs pour les ouvriers immatriculés de la marine et les ouvriers de deuxième classe des établissements de la guerre, 1.650 francs pour les chefs ouvriers et les ouvriers de première classe des établissements de la guerre. Des décrets devaient régler les détails de l'application de la loi (1).

Cette loi avait d'ailleurs été précédée, en ce qui concernait les accidents imputables à la guerre, par la loi du 31 mars 1919 « loi modifiant la législation

1. Déc., 21 mars 1920, pour les arsenaux et établissements de la Marine; déc. 21 mars 1920, pour les manufactures de l'Etat et des Monnaies; déc., 29 avril 1920, pour les ouvriers du département de la Guerre.

des pensions des armées de terre et de mer, en ce qui concerne les décès survenus, les blessures reçues et les maladies contractées ou aggravées en service ». Cette loi élève le taux des pensions militaires d'invalidité, suivant des tableaux annexés minutieusement réglés. Ouvrent droit à cette pension les blessures qui proviennent d'événements de guerre, les accidents éprouvés par le fait ou à l'occasion du service, les infirmités causées ou aggravées par les fatigues ou accidents éprouvés par le fait ou à l'occasion du service.

La loi assimile aux militaires, les fonctionnaires agents et ouvriers civils des ministères de la Guerre et de la Marine, les fait bénéficier des mêmes droits à la pension de retraite, à condition qu'ils comptent dix ans de service (art. 49). Elle est applicable également aux mobilisés affectés aux établissements, usines, mines et exploitations travaillant pour la Défense nationale (art. 50), ainsi qu'aux mobilisés détachés dans les entreprises agricoles (art. 51).

Il leur est reconnu un droit à pension définitive lorsque l'infirmité est incurable, un droit à pension temporaire dans le cas contraire. La loi prévoit elle-même le cas où l'intéressé aurait droit à bénéficier de la loi du 9 avril 1898 : si la rente qui est attribuée à la victime est inférieure à la pension militaire à laquelle il peut prétendre, ou si cette rente vient à cesser d'être servie par l'effet de l'une quelconque des dispositions de la loi de 1898, l'intéressé recevra

de l'Etat à titre de pension, soit la différence entre la rente d'accident de travail et la pension militaire, soit la totalité de la pension militaire.

Cette loi ne visait que des cas tout à fait spéciaux ; d'autre part la cherté de la vie croissant chaque jour, une refonte de la loi du 21 octobre 1919 s'imposait.

Lorsque le projet de réforme des pensions civiles et militaires vint en discussion devant le Parlement, la question se posa de savoir si l'on devait assujettir les ouvriers des établissements de l'Etat au même régime des retraites que les fonctionnaires, ou s'il était préférable de les maintenir sous un régime particulier, sauf à apporter à la loi du 21 octobre 1919 les améliorations nécessaires.

M. Ducos (1) demandait à la Chambre des députés, « d'établir la solidarité entre les fonctionnaires manuels et les fonctionnaires intellectuels ».

Partageant le même avis, M. Bouyssou (2) insistait pour qu'on mît les ouvriers au nombre des bénéficiaires éventuels de la loi.

« Pourtant, disait-il, leur mode de nomination n'est pas différent de celui de leurs camarades ; ce sont tout de même des fonctionnaires. Pourquoi ne pas leur donner le bénéfice d'une loi unique ? Voulez-vous la charte unique des retraités de l'Etat ? Si oui, faites une seule caisse de retraites, pour éviter l'anarchie des lois anciennes. »

1. Séance du 26 mars 1923.

2. Séance du 20 mars 1923.

La commission de la Chambre qui semblait au début partager cette opinion, se rallia finalement au gouvernement et le Parlement décida de maintenir les ouvriers sous un régime spécial, reconnaissant le bien fondé des observations qui furent développées par le ministre des Finances, au cours des débats.

Celui-ci réclamait une loi spéciale, d'abord pour des raisons techniques : en effet les bases de la retraite des ouvriers seraient très variables, puisque leurs salaires, loin d'être uniformes comme ceux des fonctionnaires, varient selon le travail fourni et selon les régions ; elles seraient même injustes, car souvent les trois dernières années ne sont pas les mieux rétribuées. D'autre part les fonctionnaires n'ont droit à pension que lorsqu'ils sont mis dans l'impossibilité de continuer leurs fonctions : or c'est incompatible avec la loi de 1898. Enfin les fonctions de l'ouvrier sont instables, et pour un grand nombre, il serait difficile de déterminer s'ils font partie ou non d'un cadre permanent.

La deuxième raison était la question des économies dont on parlait beaucoup à cette époque. L'affiliation des ouvriers à un régime de retraites, ne comportant propriété des versements effectués à un compte individuel, était contraire à l'idée d'industrialisation des établissements de l'Etat ; elle impliquait l'impossibilité de faire varier les effectifs suivant les besoins et de rendre à l'industrie privée la main-d'œuvre inemployée.

Dans l'intérêt même des ouvriers, le régime de 1919

était préférable, parce que plus souple. Il permet en effet à l'ouvrier de garder le bénéfice de ses versements, en cas de départ anticipé ; lorsque l'affiliation est prolongée, le système de la capitalisation individuelle donne des rentes plus élevées que les pensions civiles établies dans le nouveau régime, et même dans certains cas supérieures au salaire de fin de carrière.

Le principe de la loi du 21 octobre 1919 a donc été maintenu, quelques améliorations lui étant seulement apportées par la loi du 14 avril 1924, votée le même jour que la loi sur les pensions civiles et militaires.

Le champ d'application de la loi de 1919 n'est pas modifié. Les catégories qui n'étaient pas sous le régime de cette loi gardent leur régime particulier de retraite. Ainsi les employés de l'Imprimerie nationale qui étaient affiliés à une caisse autonome, sont restés affiliés à cette caisse et n'ont été visés ni par la loi du 21 octobre 1919, ni par celle du 14 avril 1924.

Pour les bénéficiaires de la loi, le minimum d'années de service pour obtenir une pension d'invalidité est abaissé à dix ans pour le cas d'invalidité absolue, et à quinze ans pour le cas d'invalidité partielle. Les minima prévus par l'article 1^{er} pour les pensions pour ancienneté sont portés à 2.750 francs pour les ouvriers, 2.400 francs pour les ouvrières, 2.400 francs pour les ouvriers immatriculés de la marine et les ouvriers de deuxième classe des établissements de la

guerre, 2.550 francs pour les chefs ouvriers et les ouvriers de première classe de la guerre.

Les ouvriers frappés d'invalidité absolue, ayant vingt-cinq ans de service, ont au moins droit à ces minima ; s'ils ont moins de vingt-cinq ans de service, ces minima sont réduits de $1/25$ par année en moins. Si l'ouvrier est frappé d'invalidité partielle, il a droit au moins à ces minima au bout de trente ans de service, chaque année de service en moins amenant une déduction de $1/30$.

L'invalidité est constatée dans les formes prévues par l'article 17 de la loi du 26 décembre 1918. Sont nécessaires les pièces suivantes : un certificat du médecin qui a donné ses soins ; une attestation de l'autorité municipale, ou, à Paris, du commissaire de police ; un certificat d'un médecin assermenté. Les intéressés doivent en outre justifier qu'ils ont quitté leur emploi.

L'application de la loi de 1898 ne faisant aucun doute, la coexistence de deux législations nous met en présence de la question du cumul, sur laquelle les auteurs et la jurisprudence se sont particulièrement divisés.

La question se présente sous un double aspect. En premier lieu, y a-t-il lieu à cumul entre une pension pour invalidité et une pension pour ancienneté ? Le Conseil d'Etat s'est d'abord refusé à l'accorder, sous le prétexte que les deux rentes avaient le même objet : assurer des moyens d'existence aux agents devenus impropres à leur service ;

il se bornait à permettre de choisir le régime le plus favorable.

Cette théorie était trop rigoureuse : il est juste que l'Etat soit obligé plus largement lorsque c'est l'emploi qui a tué l'ouvrier que lorsque l'ouvrier est mort pour une cause étrangère à l'emploi. Un tel raisonnement méconnaissait en outre le caractère juridique des deux indemnités ; elles représentent à la charge de l'Etat deux obligations distinctes, qui ont chacune une origine et une cause différentes : l'une découle du contrat passé entre l'employeur et l'employé ; elle a pour fondement la durée des services : l'autre trouve sa source dans l'accident survenu ; elle dérive du dommage causé. Le Conseil d'Etat renversait d'ailleurs sa jurisprudence dans l'arrêt Fauveaux.

Déjà le Comité consultatif des assurances, le 12 juillet 1899 émettait l'avis « que si les fonds de retraite d'ancienneté et de retraite d'invalidité en cas d'accident sont simultanément et indivisément couverts par des retenues sur les salaires des ouvriers et par des contributions patronales, il paraît contraire à la législation actuelle de faire état à la décharge du patron, de la quotité indéterminée de ses contributions pouvant concourir au service des pensions d'invalidité ».

C'est aussi pour le cumul que s'est prononcée la Cour de Paris (1), « considérant que la pension due à la veuve d'un agent, ayant droit à la pension de

1. C. Paris, 18 juil. 1901. Rec. Min. Com. II, p. 136.

retraite, décédé dans le service, forme comme la pension de retraite de l'employé une des conditions du louage de service, qu'elle constitue pour la veuve un droit acquis, en dehors de toute réparation de l'accident du travail. »

C'est dans ce sens que la Cour de cassation (1) a fixé la jurisprudence « Attendu que si un agent a droit à la fois à une rente viagère à raison d'un accident du travail, et à une pension de retraite à raison de son âge et de l'ancienneté de ses services, ces deux créances n'ayant pas la même cause ne se confondent pas, et il est en droit d'exiger l'allocation de l'une et de l'autre.

Que s'il en était autrement, l'agent se trouverait privé soit de l'indemnité forfaitaire que lui accorde la loi de 1898, soit de la pension de retraite que le chef d'entreprise s'est obligé à servir et en considération de laquelle le contrat de louage de services s'est formé et continué. »

En effet la pension d'ancienneté n'est pas autre chose que la continuation du salaire dans la période de non activité ; même si le patron fait seul des versements, il ne fait pas une libéralité à son ouvrier, car la perspective d'une pension de retraite influant sur le taux de la rémunération du travail, l'ouvrier se contente d'un salaire moindre.

La question se présente d'une manière beaucoup plus délicate sous son deuxième aspect. Lorsque

1. C. cass. 21 juill. 1904. D. 1906.1.315.

l'ouvrier a droit à une pension d'invalidité, a-t-il le droit de cumuler cette pension avec la rente qui lui est due en vertu de la loi sur les accidents du travail ?

Lorsque la pension a été constituée par les sacrifices personnels de l'ouvrier, il est bien évident que le cumul s'impose, la victime ayant parfaitement le droit de conserver, avec la rente de l'employeur, le bénéfice d'une sorte d'assurance qu'il s'est faite à lui-même.

Inversement, lorsque c'est l'employeur qui a constitué, par ses seuls versements, la pension de retraite ou bien lorsqu'il s'engage à verser une pension d'invalidité sans condition de durée de service, c'est-à-dire à un moment où les versements de l'ouvrier représenteront une valeur à peu près nulle, la jurisprudence se prononce contre le cumul.

La Cour de Toulouse, dans un arrêt du 21 mars 1921, avait alloué une indemnité à un employé de la Caisse du Crédit municipal de Toulouse, blessé au cours de son travail dans les bureaux de cet établissement, par un de ses camarades. La Chambre civile de la Cour de cassation a cassé cet arrêt le 5 janvier 1925.

« Attendu que les ouvriers et employés désignés à l'article 1^{er} de la loi de 1898 ne peuvent se prévaloir d'aucunes dispositions autres que celles de la présente loi.

« Attendu que le règlement des pensions de retraite des employés du Crédit Municipal de Toulouse approuvé par le décret du 25 juillet 1919 permet à

la veuve d'un employé décède des suites d'un accident résultant notoirement de l'exercice de ses fonctions, d'obtenir une pension égale au tiers du traitement de son mari, quel qu'ait été la durée des services de celui-ci.

« Que l'accident mortel dont l'ouvrier a été victime est donc la cause juridique du droit reconnu à la veuve d'obtenir une pension de retraite, à une époque où ni l'âge de son mari, ni l'ancienneté de ses services ne la lui assuraient.

« Que c'est la même cause qui lui permet d'invoquer la loi du 9 avril 1898.

« Que dès ce moment elle ne peut se prévaloir et de la loi et du contrat de travail qui liait son mari au chef d'entreprise, que la loi de 1898 présente un caractère d'ordre public qui substitue de plein droit ses dispositions à toutes autres conventions privées. »

Les difficultés apparaissent lorsqu'on se trouve en présence de versements cumulatifs de l'État et de l'employé. Alors des doutes peuvent surgir. Doit-on, dans cette hypothèse, faire intervenir l'article 2 de la loi de 1898, qui interdit aux ouvriers de se prévaloir, à raison des accidents dont ils sont victimes, d'aucune autre disposition ? La jurisprudence, jusqu'à ces dernières années, a répondu affirmativement (1), et n'a pas été plus généreuse en faveur des ouvriers qu'elle ne l'était à l'égard des fonctionnaires.

La Cour de cassation, dans l'arrêt du 15 decem-

1. C. Toulouse, 3 août 1900. D. 1901, C. cass. 15 dec. 1900, 10 nov. 1909. D. 1910, 1. 363.

bre 1905 repousse tout d'abord le cumul de la rente avec une pension que le patron se serait engagé à fournir ; en effet « cette pension n'est qu'une assurance contre l'invalidité ; or la rente exclut par elle-même l'indemnité d'assurance, sinon la victime toucherait une double indemnité ».

Mais la Cour ne fait pas d'exception pour l'hypothèse où la pension a été constituée pour partie par des prélèvements sur le salaire : la justification de ce refus est que l'ouvrier ne peut toucher pour la réparation d'un accident, une indemnité supérieure à celle qu'a prévue la loi de 1898. Mais comme l'indemnité est à la charge du patron exclusivement, et que l'ouvrier ne peut perdre le bénéfice de ses versements, la Cour verrait avec faveur s'opérer une restitution à leur profit.

La question avait d'ailleurs été l'objet de l'attention du législateur. Un projet de loi déposé le 14 juin 1906 ouvrait aux intéressés un droit d'option entre les deux rentes. C'était la consécration du système préconisé par le Conseil d'Etat dans l'arrêt Fauvaux. L'option cesserait d'être recevable dès que l'intéressé aurait, soit obtenu du ministère compétent la liquidation de sa pension, soit saisi le tribunal à fin d'obtention de rente.

Cette solution a trouvé un accueil très favorable au près des auteurs et rallié l'adhésion d'une grande partie de la doctrine (1). M. Berthélémy écrit à ce sujet :

1. Loubat, n° 1095 ; Sachet, n° 696 ; Berthélémy, *Revue de Science financière*, 1906.

« Le cumul serait une prétention injustifiable. Les deux lois ont poursuivi le même but : indemniser l'ouvrier de l'accident dont il a été victime. L'ouvrier ne pourrait pas, excipant de sa double qualité d'ouvrier et de fonctionnaire, demander à être indemnisé deux fois à raison du même fait dommageable. »

Mais aucun texte de loi n'autorisant cette option, les tribunaux n'ont jamais consacré cette théorie.

M. Hauriou est partisan d'une ventilation. Il fait remarquer (1) que les pensions établies pour accident, représentent d'une part la réparation de l'accident, d'autre part la rémunération de l'ancienneté des services : l'ouvrier devrait toucher l'indemnité de la loi de 1898, plus ce qui, dans les pensions, représente l'ancienneté.

M. Sachet voudrait voir appliquer les principes généraux du droit, et décider que le cumul des deux pensions ne pourra dépasser le préjudice réellement éprouvé par la victime.

Selon ces auteurs il faudrait donc dissocier la pension d'invalidité : un premier élément est constitué par des versements effectués à la Caisse nationale, des retraites par l'Administration. Qu'on les considère comme un don ou un supplément de salaire, ils sont la propriété de l'ouvrier. La rente par eux produite doit se cumuler avec la rente de la loi de 1898. Le deuxième élément est constitué par un complément ajouté par l'Administration afin de par-

1. Note S. 1905.3.145.

faire la retraite minima : ici le cumul ne doit pas s'appliquer.

Cette théorie ne nous semble pas admissible ; la dissociation des deux éléments est très délicate et en tous cas elle ne serait de la compétence que du législateur. Le tarif de la loi de 1898 est forfaitaire, le juge doit l'appliquer sans se soucier des autres avantages accordés par le patron.

Les deux rentes ont une destination tout à fait différente : l'indemnité de la loi de 1898 a pour but d'atténuer le déséquilibre produit par l'accident, d'allouer une réparation proportionnelle au dommage causé. La pension anticipée au contraire ne concorde en rien avec le dommage subi ; elle est proportionnelle non à la gravité de l'accident, mais au temps durant lequel l'ouvrier a fourni son travail. Certes l'accident est bien l'occasion du paiement prématuré de la pension, mais il ne change en rien sa nature. Les deux rentes correspondent à des buts distincts : elles doivent donc se cumuler ; la prohibition de l'article 2 ne s'applique pas.

Il convient de rechercher si les nouvelles lois, lois du 21 octobre 1919 et 14 avril 1924 ont apporté quelque clarté dans le débat, quelque précision qui permette de donner une solution nette et non contestée.

Si l'on examine les textes mêmes de ces deux lois, on ne trouve aucune allusion à la question qui nous intéresse ; mais la lecture des travaux parlementaires qui ont précédé le vote de la loi du 14 avril 1924 ne

laisse subsister aucun doute sur les intentions du législateur.

La loi du 21 octobre 1919 fut votée très rapidement, et la question du cumul ne fut pas abordée. Tirant argument de ce silence, l'Administration refusa constamment de donner satisfaction à ceux qui réclamaient le bénéfice des deux indemnités. Selon elle, la loi de 1919 ne visait que les invalidités qui ne résultaient par des fonctions, et qui par conséquent n'étaient pas protégées dans le droit commun. Mais la bienveillance du législateur s'était arrêtée là ; les dispositions qu'il avait édictées ne concernaient pas les accidents du travail proprement dits, qui restaient réglementés par la loi de 1898 et réglementés par elle seule. L'article 2 de cette loi aurait mis obstacle à l'application de toute autre disposition législative.

Lorsque la réforme de cette loi vint en discussion, la commission, se faisant l'interprète du sentiment de nombreux députés, se mit d'accord sur le rapport de M. Lugol, présenté à la Chambre le 4 avril 1924, rapport qui suppléait à la concision de la loi en interprétant très nettement ses dispositions dans le sens du cumul. M. Lugol reconnaît dans son rapport que le cumul était impossible à appliquer d'après la loi de 1919, aucun membre du Parlement n'en ayant exprimé le désir, par conséquent la question n'ayant jamais été discutée.

En ce qui concerne les fonctionnaires, il estime de même que la réforme des pensions civiles et mili-

taires ne permettra pas de les faire bénéficier de la loi de 1898, l'abandon d'amendements dans ce sens par les auteurs, la minutie avec laquelle la loi a réglé la liquidation des pensions, sont autant d'obstacles à l'application du cumul.

Mais il est tout autrement pour les ouvriers depuis la loi du 14 avril 1924; l'invalidité est étendue au sens de l'article 11 de la loi du 20 juillet 1886 (loi sur la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse) c'est-à-dire sans qu'il y ait lieu de rechercher si l'invalidité résulte ou non des fonctions : dans l'affirmative, l'ouvrier est en outre protégé par la loi de 1898. Par conséquent lorsque l'ouvrier sera victime d'une invalidité résultant soit d'un accident du travail, soit d'une maladie professionnelle, il pourra, c'est le rapporteur de la loi qui l'affirme, cumuler les deux rentes allouées par l'une et l'autre législations. Si l'on considère d'une part l'autorité de M. Lugol, d'autre part la date à laquelle a paru son rapport, dix jours avant la promulgation de la loi, date qui prouve qu'il n'était qu'un résumé des discussions précédentes, un reflet de la majorité de l'opinion, il est permis d'espérer que le principe du cumul s'imposera aux tribunaux.

L'arrêt de la Cour de cassation du 5 janvier 1925 que nous avons rapporté plus haut semble indiquer que telle est bien la tendance de la jurisprudence.

« Attendu, dit la Cour, que M... étant décédé des suites d'un accident du travail, la pension de sa veuve, a été, par arrêté préfectoral, liquidée, en

vertu des articles 5, § 3, 8 § 3, 9 § 4 et 11 du règlement de la Caisse municipale, à une somme de 1.870 francs.

« Attendu que dans l'instance engagée suivant les termes de la loi de 1898, l'arrêt attaqué a condamné à bon droit le Crédit municipal à servir à la veuve les rentes afférentes aux accidents mortels, mais qu'il a décidé à tort que la pension de retraite se cumulerait avec les rentes légales.

« Attendu il est vrai que pour attribuer à la pension de retraite une cause autre que l'accident, l'arrêt attaqué déclare que M... ayant plus de dix ans de service, son décès, même dû à une cause étrangère à ses fonctions, aurait, en vertu de l'article 9 du règlement, fait naître au profit de la veuve le droit à une pension de retraite.

« Mais attendu que la pension due dans ce cas aurait été toute différente de celle qui a été allouée effectivement à la veuve M..., qu'elle aurait été liquidée en vertu des articles 8, § 1^{er} et 9, § 2, au lieu de l'être en vertu de l'article 8, § 3 et 6 § 4, et n'aurait pas dépassé les 7/60 du traitement, d'où il suit que l'arrêt attaqué a violé le texte de la loi ci-dessus visé (art. 2. loi 1898). »

Ainsi, en jugeant un cas d'espèce, la Cour de cassation n'a pas voulu se prononcer sur le sens du jugement qu'elle aurait rendu au cas où la pension de retraite aurait été liquidée sur les bases de l'ancienneté. Doit-on présumer par argument *a contrario* qu'elle aurait admis le cumul ? S'il en était ainsi,

ce ne seraient plus seulement les ouvriers de l'Etat, mais aussi ceux des départements et des communes qui bénéficieraient d'une telle jurisprudence.

Si l'on se rappelle que l'arrêt de la Cour suprême du 27 octobre 1909 n'a pas eu les conséquences favorables que les fonctionnaires étaient en droit d'espérer, il est préférable de penser que le bénéfice du cumul sera limité aux seuls ouvriers de l'Etat assujettis à la loi du 14 avril 1924.

Si cette solution sera vraisemblablement restreinte au cas que nous signalons, dans cette hypothèse du moins il est certain qu'elle prévaudra. Les intentions de la Commission et du Parlement tout entier ont été trop clairement exprimées, les déclarations de M. Lugol trop explicites, pour qu'il puisse subsister des doutes sur la question. Des questions posées au ministre des Finances, des affirmations personnelles de M. Lugol, permettent de penser que des règlements d'administration publique qui doivent être pris en conformité de la loi du 14 avril 1924, indiqueront eux-mêmes très nettement l'intention de l'Administration d'appliquer la règle du cumul aux victimes d'accidents du travail, bénéficiaires des deux législations.

CONCLUSION

Lorsque nous avons étudié le régime initial dont bénéficiaient les agents de l'Etat victimes d'accidents du travail, nous nous sommes trouvés en présence de dispositions diverses, bien distinctes selon les catégories de personnel.

Les fonctionnaires furent d'abord les plus favorisés. Ils furent les premiers que l'Etat songea à protéger, parce qu'ils constituaient les cadres sur lesquels le gouvernement voulait pouvoir compter ; aussi la législation spéciale dont ils furent dotés était-elle particulièrement généreuse au regard du régime de droit commun. En même temps qu'elle les rassurait sur l'avenir, elle les attachait à leur fonction.

Ils furent des privilégiés jusqu'au jour où la réaction contre les misères et les deuils provoqués par le machinisme, le désir aussi de plaire à la classe ouvrière, fixa l'attention du législateur sur tous les salariés de l'industrie, auxquels, pendant près d'un siècle il n'avait accordé qu'une protection bien hypothétique. La législation de 1898 sur les acci-

dents du travail, en comblant cette lacune, avait tracé au Parlement une voie sur laquelle il ne devait plus s'arrêter, complétant chaque année ces dispositions premières, pour le plus grand bien de la classe ouvrière.

Si l'Administration n'a pas toujours donné de bonne grâce l'exemple de l'obéissance à la loi commune, il n'en reste pas moins vrai que les ouvriers de l'Etat étaient loin d'être dans une situation désavantageuse par rapport à leurs camarades de l'industrie privée. Bénéficient d'une jurisprudence bienveillante à certains égards, et de règlements spéciaux qui venaient se combiner avec la loi de 1898, ils étaient à peu près assurés de ne pas se trouver sans ressources le jour où un accident ou une infirmité les priverait du fruit de leur travail.

Si la législation ouvrière suivait une courbe régulièrement ascendante, si le personnel ouvrier de l'Etat voyait améliorer parallèlement sa situation, par contre les fonctionnaires, moins turbulents et plus soumis étaient complètement délaissés ; ils en étaient réduits à jeter des regards d'envie sur la législation ouvrière, à réclamer leur assimilation aux travailleurs manuels, plus favorisés.

En 1924 c'était toujours la loi du 9 juin 1853 qui était en vigueur ; désuète et parfaitement insuffisante elle soulevait depuis de longues années les récriminations des fonctionnaires. Après la guerre les conditions de la vie étaient devenues telles que le législateur ne put plus reculer. Aux fonctionnaires

et aux ouvriers il fit don d'une législation nouvelle mieux en harmonie avec les difficultés du moment.

La tendance qui se manifeste déjà depuis longtemps, et qui vise à l'assimilation des travailleurs intellectuels et travailleurs manuels, fut presque sur le point de recevoir une application pratique. Aux ouvriers et aux fonctionnaires on donna une législation propre, assimilant les auxiliaires aux uns ou aux autres en les titularisant ou au contraire en les conservant à leur poste temporairement.

L'assimilation complète, quant à la question des accidents du travail, eût été une solution préférable pour les fonctionnaires, car en arrivant à la fin de cette étude nous avons pu constater que les rôles ont été renversés ; les favorisés d'autrefois sont maintenant en état d'infériorité. Certes lorsque l'accident frappe le fonctionnaire à la fin de sa carrière, la loi sur les pensions civiles lui accorde une retraite avantageuse ; mais en règle générale, les ouvriers par le jeu du cumul sont plus favorisés.

Pourquoi ne pas accorder le droit de cumul aux fonctionnaires ? Sans doute en premier lieu pour une raison de principe, parce que leur situation est réglementaire et non pas contractuelle, que par conséquent, sauf une clause expresse, ils ne bénéficient pas de la loi commune. Sans doute aussi parce que les administrations ne sont pas des entreprises particulièrement dangereuses, que par conséquent les fonctionnaires ne courent pas de grands risques dans leur travail.

Qu'importe en réalité que ces accidents soient rares s'ils peuvent se produire ? La stricte justice demanderait que les fonctionnaires ne soient pas moins protégés que les ouvriers.

Vu : le Président de la thèse

A. MESTRE

Vu : le Doyen,
BERTHÉLEMY

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. LAPIE

BIBLIOGRAPHIE

- Pic.* — Traité de Législation industrielle.
Capitant. — Traité de Législation industrielle.
Bryet Perreau. — Traité de Législation industrielle.
Sachet. — Traité théorique et pratique de la Législation sur les accidents du travail, 6^e édit., 1924, 3 vol.
Loubat. — Traité sur le risque professionnel, 3^e édit., 1907.
Cabonat. — Traité des accidents du travail. Paris, 1901-1907.
Bourguin. — De l'application des lois ouvrières aux ouvriers et employés de l'Etat. Paris, 1902.
Serre. — Les accidents du travail, 3^e éd., Paris, 1906.
Vassard. — La loi du 9 avril 1898. Paris, 1904.
Charduy. — Commentaire de la loi du 9 avril 1898. Paris, 1902.
Bellom. — De la responsabilité en matière d'accidents du travail, 2^e édit. Paris, 1902.
Porée et Cuënot. — Des entreprises de travaux publics.
Berthélemy. — Traité de Droit administratif.
Hauriou. — Précis de Droit administratif.
Laferrière. — Traité de la juridiction administrative.
Baudry et Wahl. — Le contrat de louage, 3^e édit., t. II.
Tardieu. — Des pensions. Paris, 1906.
Pabon. — Commentaire de la loi sur les pensions civiles et militaires. Paris, 1925.
Leroy. — Des accidents du travail sur les chantiers de l'Etat. Paris, 1904.
Manheim. — De la condition des ouvriers dans les manufactures de l'Etat.
Perissoud. — Les ouvriers des établissements de la guerre. Paris, 1903.

Dagnaud. — Les ouvriers des établissements de la marine.
Paris, 1904.

Cohendy. — Le risque professionnel et les ouvriers de
l'Etat. Lyon, 1912.

Bouvier. — Les régies municipales. Paris, 1910.

Mestre. — Note au Sirey.

Moreau. — Droit administratif.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER. — Régime applicable aux fonctionnaires appartenant au cadre permanent et régulier d'une administration	9
§ 1 ^{er} . — Etude de la loi du 9 juin 1853	9
§ 2. — Conflit entre la loi du 9 juin 1853 et la loi du 9 avril 1898	19
§ 3. — Etude de la loi du 14 avril 1924	42
CHAPITRE II. — Régime applicable aux agents du cadre auxiliaire	57
CHAPITRE III. — Régime applicable aux ouvriers de l'Etat	62
§ 1 ^{er} . — Régime antérieur à la loi du 9 avril 1898 ..	62
§ 2. — Etude de la loi du 9 avril 1898	65
§ 3. — Législation d'après guerre concernant les pensions accordées aux ouvriers de l'Etat	83
CONCLUSION	103
BIBLIOGRAPHIE	107

6937. — Imprimerie Jouve & Cie, 15. rue Racine, Paris (1-1926)

